

ŽURNÁL

SPRÁVNEHO SÚDNICTVA

odborný recenzovaný časopis Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

1/2025

IV. ročník



NAJvyšší
SPRÁVNÝ SÚD
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Žurnál správneho súdnictva je odborný recenzovaný časopis, ktorý vydáva Kancelária NSS SR. Primárne zameranie časopisu je správne právo a správne súdne konanie.

Recenzenti odborných článkov a vedeckých štúdií uverejnených v tomto čísle:

Mgr. Kristína Babiaková
JUDr. Michal Dzurdzík, PhD.
JUDr. Anita Filová
Mgr. Peter Mach, PhD.
JUDr. Michal Matulník, PhD.
Mgr. Michal Novotný
JUDr. Martin Tiso
Prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.

Redakčná rada:

prof. JUDr. PhDr. Peter Potásch, PhD.
- predseda
JUDr. Katarína Benczová
Mgr. Ing. Katarína Ferenčáková
JUDr. Ida Hanzelová
Mgr. Ing. Jarmila Jendrušáková
Mgr. Michal Novotný
JUDr. Zuzana Šabová, PhD.
JUDr. Marián Trenčan
prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.

Zodpovedná redaktorka:

Mgr. Ing. Jarmila Jendrušáková

Tajomníčka časopisu:

Mgr. Soňa Havlíková

Editorka:

Mgr. Soňa Havlíková

Vydavateľ:

Kancelária Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky
Trenčianska 56/A
821 09 Bratislava 3
IČO: 53857097
DIČ: 2121511700
ISSN 2730-0722
Evidenčné číslo: EV 369/25/EPP
Web: nssud.sk

Príhovor

Vážené čitateľky, vážení čitatelia, milé kolegyně a kolegovia,

Koncom kalendárneho roka 2025 napíšem bodku za 35. rokom práce v justícii Slovenskej republiky. Bolo to v januári 1990, kedy som prvýkrát otvorila bránu bývalého župného súdu, dnes Okresného súdu v Komárne, kde som bola Krajským súdom v Bratislave pridelená ako justičná čakatel'ka a kde som po justičných skúškach bola vymenovaná za sudkyňu Okresného súdu Komárno. Bolo to dávno a pritom ako by to bolo minulý mesiac. Len sa zmenila doba, zmenili sa kolegovia a zmenilo sa technické vybavenie. Rozhodnutia vyšších súdov nehľadáme v papierových zbierkach rozhodnutí, na ktoré sme vždy čakali, aby sme sa mohli z nich vzdelávať. Starostlivo sme pripravovali stretnutia so sudcami a sudkyňami odvolacieho krajského súdu, ktorí nás počas gremiálnych porád informovali o kvalite našej rozhodovacej činnosti a mali sme tak dvakrát do roka možnosť a príležitosť konzultovať odborné otázky súvisiace s rozhodovaním v prvostupňových agendách.

Počnúc prácou sudkyne na okresnom súde som po novom členení Slovenska v roku 1996, kedy pribudol aj Nitriansky kraj a bol zriadený Krajský súd v Nitre mala možnosť pracovať v nových agendách a spoznať nových kolegov, sudcov a sudkyne. Na krajskom súde som sa prvýkrát stretla s agendou správneho súdnictva, kedy bol do piatej časti Občianskeho súdneho poriadku zákonom č. 519/1991 Zb. s účinnosťou od 1. januára 1992 začlenený súdny prieskum zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy. Od počiatku správneho súdnictva aj táto oblasť súdnictva prešla mnohými významnými legislatívnymi zmenami. Najvýznamnejšou bolo zriadenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky s účinnosťou od 01. augusta 2021, ktorý stojí na pevných základoch súdneho systému.

Ľahšie je bilancovať a hodnotiť vykonanú prácu za uplynutý kalendárny rok, ťažšie však za 35 rokov. Za tie roky som mala možnosť pracovať s vysoko odbornými sudcami a sudkyňami, s mladými kolegami, ktorí pôsobili jednak ako vyšší súdni úradníci na krajskom súde, ako aj s asistentmi na najvyššom súde a na najvyššom správnom súde. Mnohí z nich sú už sudcami na jednotlivých stupňoch súdov a robia dobré meno našej justícii. Nemožno nespome-

Odborné články / vedecké štúdie uverejňované v časopise Žurnál správneho súdnictva prechádzajú v súlade so štatútom časopisu anonymným recenzným konaním (dvaja recenzenti).

Za jazykovú stránku odborných článkov a vedeckých štúdií – vrátane ich cudzojazyčných častí, resp. za jazykovú stránku iných cudzojazyčných príspevkov uverejnených v odbornom časopise – zodpovedajú autori.

Vydavateľ / redakčná rada nezodpovedá za obsah odborných článkov a vedeckých štúdií. Právne názory v nich obsiahnuté sú názormi autora / autorov a ich publikovanie v časopise žiadnym spôsobom nepredstavuje všeobecný súhlas vydavateľa, najvyššieho správneho súdu alebo jednotlivých členov redakčnej rady, resp. sudcov najvyššieho správneho súdu s článkom, jeho obsahom a závermi.

Vybrané informácie, údaje a označenia sú v časopise skracované a /alebo anonymizované.

núť zapisovateľky alebo vedúce kancelárií, bez ktorých by bola práca sudcu nepredstaviteľná. Len v dobre fungujúcom teame je možné dosiahnuť požadované výsledky.

Ak som spomínala, že za tých 35 rokov sa zmenila nielen organizácia a názvy našich súdov, ale aj naše pracovné nástroje, je nespochybniteľné, že takouto zmenou k lepšiemu bola aj elektronizácia v rámci súdnictva - vrátane prístupu k prameňom práva, ale aj k doktrinálnej spisbe. Som rada, že medzi takýmito digitálnymi prameňmi je aj odborný časopis Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky – Žurnál správneho súdnictva – ktorý práve čítate. Aj v tomto čísle v ňom nájdete veľa podnetných informácií. Prájem Vám príjemné čítanie.

JUDr. Viola Takáčová, PhD.

Predsedníčka senátu

Najvyššieho správneho súdu

Slovenskej republiky



ŽURNÁL
SPRÁVNEHO
SÚDNICTVA

Vybrané podmienky uverejňovania rukopisov v odbornom časopise

1. Zodpovednému redaktorovi odborného časopisu: *Žurnál správneho súdnictva – odborný časopis Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky* (ďalej len „Časopis“) je potrebné poslať **rukopis** v elektronickej podobe vo formáte Word **podľa šablóny, ktorá je prílohou týchto pokynov** (Príloha č. 1). Autor píše text na celú šírku riadkov (ENTER sa používa až na konci odsekov). Dôležité úvahy je možné zvýrazniť tučným písmom. Je potrebné rozlišovať medzi 1 a 0, resp. I a O. Zátvorky sú vždy okrúhle, t. j. „(““, nie „/““. Pri uvádzaní písmena v prameni práva sa používa „)“, t. j. „písm. a)“, nie „písm. a/“. Používa sa font Times New Roman, veľkosť 12, riadkovanie 1,0. Skratky je potrebné zaviesť pri ich prvom použití v diele, uvedené sa nevzťahuje na ustálené textové skratky.
2. Časopis je tvorený nasledovnými materiálными zložkami:
 - a) odborné články,
 - b) vedecké štúdie,
 - c) legislatíva a normotvorba,
 - d) rozhodovacia prax a judikatúra.
3. Odborný článok spravidla nepresahuje rozsah 15 normostrán a má jednoduchšie vnútorné členenie ako vedecká štúdia. Vedecká štúdia sa vnútorne člení na rozsiahlejšie ucelené textové jednotky a jej rozsah spravidla nepresahuje 25 normostrán. Bližšie vymedzenie jednotlivých materiálnych zložiek časopisu sa nachádza v čl. 6 ods. 4 Štatútu odborného časopisu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Štatút“) (príloha č. 2).
4. Odborný článok a vedecká štúdia obsahujú nasledovné časti:
 - a) **Názov článku v slovenskom jazyku a anglickom jazyku**, ktorý musí byť výstižný, presný a zároveň odborné pútavý.
 - b) **Označenie autora, resp. autorov a ich príslušnosť k určitej inštitúcii** (vrátane funkcie) **v slovenskom jazyku a anglickom jazyku**. Autorský kolektív musí byť jasne definovaný; prvý autor (vedúci autorského kolektívu) dohliada a zodpovedá za použitie údajov a za výsledky analýz, ich správnu prezentáciu a zostavu je konečný text.
 - c) **Abstrakt v slovenskom jazyku a anglickom jazyku** – stručný popis článku o **rozsahu 150 – 300 slov**.
 - d) **Kľúčové slová v slovenskom jazyku a anglickom jazyku**.
 - e) **Hlavný text** (Hlavný text vedeckej štúdie sa člení na úvod, jadro a diskusiu. K tomu pozri čl. 6 ods. 7 Štatútu).
 - f) **Záver** – obsahuje krátky sumár zistení autora, resp. autorského kolektívu, ďalej jasné dôvody, ako predmetná práca rozvíja poznatky v odbore, v čom vidí autor, resp. autorský kolektív prínos odborného článku alebo vedeckej štúdie.
 - g) **Použité zdroje, bibliografia** – uvedenie zdrojov, z ktorých autor, resp. autorský kolektív vychádzal a ktoré použil (Bibliografické odkazy, resp. citácie sa uvádzajú v súlade s normou STN ISO 690: Dokumentácia – Bibliografické odkazy. Obsah, forma a štruktúra a STN ISO 690, Informácie a dokumentácia. Bibliografické citácie. Časť 2: Elektronické dokumenty alebo ich časti. K tomu pozri čl. 7 Štatútu.).
5. Odborný článok aj vedecká štúdia môžu obsahovať poďakovanie, prípadne prílohy.
6. Autori sú zodpovední za správne označenie diela a za obsah rukopisu (najmä, že rukopisom sa nezasahuje do autorských práv tretích osôb). Rovnako nesú zodpovednosť za výsledky svojich analýz, resp. výskumu, ktoré budú zverejnené v Časopise. Za vecnú stránku diela zodpovedajú v plnom rozsahu autori.
7. Autori nemajú nárok na honorár alebo na akékoľvek iné peňažné alebo nepeňažné plnenie titulom uverejnenia rukopisu.
8. Odborné články / vedecké štúdie prechádzajú anonymným recenzným konaním v súlade so štatútom odborného časopisu.

Úplné znenie štatútu odborného časopisu *Žurnál správneho súdnictva*, ktorým sa riadi publikovanie článkov a štúdií v tomto časopise, nájdete [TU](#).



6/ **Aktuality**

6 **Aktuality z domova**

9 **Aktuality zo zahraničia**

11 **AI v správnom súdnictve: report asistenta NSS SR z konferencie s pohľadom do budúcnosti justície**

JUDr. Michal Želonka

13/ **Odborné články a vedecké štúdie**

13 **Nová tvár akademickej samosprávy: Vplyv noviel vysokoškolského zákona z roku 2022 a 2024**

JUDr. Žaneta Krasulová

30 **Otázka proporcionality sankcie za porušenie bezhotovostných platieb podľa zákona o politických stranách a politických hnutiach**

Mgr. Viliam Poništ, PhD.

40/ **Legislatíva a normotvorba**

40 **Novela zákona o kybernetickej bezpečnosti**

Mgr. Martin Beer

42/ **Rozhodovacia prax a judikatúra**

42 **Veľký senát Najvyššieho správneho súdu SR: Rozhodnutia kompetenčného senátu majú precedenčnú záväznosť i vo vzťahu k rozhodovacej činnosti veľkého senátu**

Mgr. Michaela Žbodák

Aktuality z domova

Stretnutie NSS SR so zástupcami Únie nevidiacich a slabozrakých Slovenska

11.2.2025

Vo februári sa na pôde NSS SR uskutočnilo stretnutie s predstaviteľmi Únie nevidiacich a slabozrakých Slovenska (ÚNSS). Cieľom stretnutia bolo nadviazanie vzájomnej spolupráce medzi Kanceláriou NSS SR a ÚNSS, ktorá sa dlhodobo angažuje v oblasti pomoci osobám s poruchami zraku. Počas stretnutia predstavitelia ÚNSS oboznámili zástupcov súdu a Kancelárie NSS SR s najčastejšími fyzickými, digitálnymi a komunikačnými bariérami, s ktorými sa slabozrakí a nevidiaci v každodennom živote stretávajú. Keďže Kancelária NSS SR má záujem na vytvorení priestoru prístupného pre všetkých občanov, diskusia sa niesla predovšetkým v duchu budúcej

Účasť predsedu NSS SR na konferencii organizovanej Slovenská advokátska komora (SAK)

19.2.2025

Predseda NSS SR zasadol za okrúhly stôl, ktorý organizovala SAK za účasti vrcholných predstaviteľov justície. Zasadnutie bolo venované téme budúcnosti vzdelávania v právnických povolaniach v kontexte nástupu umelej inteligencie. Cieľom diskusie bolo spoločne hľadať odpovede a spôsoby ochrany podstaty výkonu právnických povolání v súvislosti s rýchlym nástupom využívania umelej inteligencie v právnej praxi.

Stanovisko NSS SR k pripravovanej novele disciplinárneho poriadku

3.3.2025

NSS SR uplatnil dňa 3. marca 2025 pripomienky a námietky k návrhu zákona, ktorým sa menia a dopĺňajú nosné právne predpisy upravujúce postavenie sudcov, fungovanie súdov a Súdnej rady SR a tiež konanie pred NSS SR v disciplinárnych veciach. Predovšetkým vo vzťahu k návrhu novely zákona č. 432/2021 Z. z. (Disciplinárny súdny poriadok v platnom znení) bola zvýraznená nemožnosť praktickej realizácie navrhovaného znenia zákona vyplývajúca najmä zo zloženia disciplinárnych senátov, v ktorých má mať NSS SR podľa predloženého návrhu novely iba jednočlenné zastúpenie, a to v prvostupňovom i v odvolacom disciplinárnom konaní. Takéto zloženie disciplinárnych senátov navyše vytvára výrazné ústavnoprávne napätie medzi navrhovanou novelou a znením čl. 142 ods. 2 písm. c) Ústavy SR.

Stretnutie s predstaviteľmi Slovenského zväzu telesne postihnutých

20.3.2025

Rokovania so zástupcami zdravotne znevýhodnených osôb predstavujú základný pilier budúcej spolupráce, v rámci ktorej Kancelária NSS SR plánuje zrealizovať kroky smerujúce k vytvoreniu priestorov sídla súdu reflektujúcich špecifické potreby osôb so zdravotným znevýhodnením. Nosnou témou spoločného stretnutia bola identifikácia základných potrieb osôb s telesným postihnutím v kontexte ich vstupu a pohybu v priestoroch (nielen) štátnych inštitúcií.

Spolupráca najvyšších súdov

14.4.2025 a 5.6.2025

Dňa 14.04.2025 sa uskutočnilo rozlúčkové stretnutie s bývalým predsedom NS SR Ján Šikutom na pôde tunajšieho súdu, kde sa stretol s predsedom NSS SR Pavlom Nad'om. Išlo o symbolické stretnutie pri príležitosti ukončenia pôsobenia predsedu Šikuta vo funkcii predsedu NS SR v dôsledku uplynutia jeho funkčného obdobia, počas ktorého predsedovia oboch najvyšších súdnych inšancií zhodnotili doterajšiu spoluprácu, ktorú obaja označili za profesionálnu a plodnú. Následne dňa 05.06.2025 sa uskutočnilo prvé stretnutie vedenia NSS SR a NS SR od zvolenia nového predsedu NS SR Františka Moznera. Predseda NS SR pri iniciovaní stretnutia zdôraznil doterajšie výnimočné vzťahy oboch súdov, ktoré si zaslúžia byť zachované a ďalej rozvíjané.

Zástupcovia NSS SR diskutovali na regionálnej konferencii International Fiscal Association (IFA)

10.4.2025

Predseda Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky Pavol Nad' sa spolu so sudcom tunajšieho súdu Jurajom Vališom zúčastnili dňa 10. apríla 2025 regionálnej konferencie IFA na tému „Daňové spory v medzinárodnom kontexte“.

Stretnutie plén NSS SR a NSS ČR

6. a 7.5.2025

Pracovný program podujatia pozostával z troch odborných blokov, v rámci ktorých vystúpili so svojimi príspevkami lektori z oboch zúčastnených súdov. Témou prvého bloku bol vývoj a odlišnosti českej a slovenskej procesnoprávnej úpravy správneho súdnictva po roku 1993 a úvahy de lege ferenda. Lektori sa popri komparácii aktuálnych právnych úprav v oboch krajinách venovali aj otázke výziev, ktorým správne súdnictvo môže čeliť v nasledujúcich rokoch. Druhý blok bol zameraný na disciplinárnu súdnu agendu, aktuálnu procesnoprávnú úpravu v Českej republike a Slovenskej republike, jej spoločné prvky a rozdiely. Odbornú časť podujatia uzavrel blok, ktorého ústrednou témou bola zaujatosť sudcu so špecifickým akcentom na rozhodovaciu činnosť oboch súdov tejto oblasti.

Návšteva NSS SR zahraničnou delegáciou

27.5.2025

V rámci výmenného programu organizovaného v rámci spolupráce Justičná akadémia SR a Európskej justičnej vzdelávacej siete navštívila NSS SR 9-členná delegácia zložená zo sudcov a prokurátorov zo Španielska, Chorvátska, Švédska, Francúzska, Nemecka a Portugalska. Sudcov a prokurátorov z európskych krajín zaujímali dôvody vzniku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, zloženie jeho senátov, ako aj dĺžka trvania diskusií o jednotlivých prípadoch v senátoch pred rozhodnutím. Diskutovalo sa tiež o otázkach z azylového práva, disciplinárnej agende, ako aj o počte prípadov na jedného sudcu.

Návšteva ÚS SR predsedom NSS SR

11.6.2025

Predmetom diskusie predsedov ÚS SR a NSS SR bola aj právomoc ÚS SR rozhodovať o prietáhoch v konaniach pred všeobecnými súdmi. Táto právomoc by podľa zamýšľanej zmeny právnej úpravy mala prejsť na viaceré súdy, pričom v časti týkajúcej sa správnych súdov na NSS SR.

Memorandum s Právnickou fakultou Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach (UPJŠ)

16.6.2025

Vedenie NSS SR a jeho Kancelárie podpísalo memorandum o vzájomnej spolupráci s Právnickou fakultou UPJŠ. Študenti Právnickej fakulty UPJŠ budú mať príležitosť sa vo vymedzenom rozsahu aktívne podieľať na chode oddelenia analytických činností prostredníctvom bezplatných odborných študentských stáží. Podpis memoranda otvára možnosti tiež pre vysokoškolských učiteľov, vedeckých pracovníkov, sudcov NSS SR, prípadne i iných zamestnancov Kancelárie NSS SR majúcich záujem o prepojenie s akademickou pôdou.

Sudca NSS SR Michal Matulník sa zúčastnil seminára ACA-Europe 17. a 18.3.2025

Seminár sa konal v meste Haag na tému „Prispievanie ku kvalite právnych predpisov“. Primárnym zameraním seminára bolo prispieť k diskusii o kvalite právnych predpisov s cieľom ďalej skúmať túto tému medzi členmi združenia, s osobitným zameraním na legislatívne poradenstvo a spätnú väzbu súdov pre zákonodarcu. Prvý diskusný blok sa venoval nezávislým poradným orgánom. Diskusia bola zameraná na fungovanie daných orgánov, a teda napríklad na to, v ktorej fáze legislatívneho procesu je vhodné vydávať poradné stanovisko. Účastníci hovorili aj o rôznych analýzach (právne, politické, technické, implementačné), ktoré sa vykonávajú pri vypracovávaní poradných stanovísk, či o vplyve a účinnosti predmetných stanovísk. Konkrétne sa skúmalo to, ako sa vykonávajú politické a implementačné analýzy a aj to, akými spôsobmi sú najvyššie správne súdy konzultované v legislatívnom procese, pokiaľ ide o možné dôsledky právnych predpisov na súdnu prax a/alebo pracovné zaťaženie.

Sudca NSS SR Michal Novotný diskutoval o základných právach a ich ochrane na seminári v Prahe 3. a 4.4.2025

Sudca Michal Novotný sa zúčastnil seminára na tému „Konflikty noriem. Viacúrovňová ochrana pri uplatňovaní základných práv“, ktorý zorganizovala Európska justičná vzdelávacia sieť spoločne s Asociáciou európskych správnych sudcov. Hlavným zameraním seminára boli diskusie o základných právach a slobodách v Európe, ako aj o potenciálnych konfliktoch, ktoré môžu vzniknúť medzi vnútroštátnym a európskym právom pri uplatňovaní týchto práv. Dôležitou otázkou bola aj miera nadradenosti európskeho práva nad (ústavným) právom jednotlivých členských štátov.

Medzinárodné odborné školenie o využívaní umelej inteligencie v správnom práve 7. a 8.4.2025

Asistent sudcu tunajšieho súdu, Michal Želonka, sa zúčastnil na medzinárodnom odbornom školení na tému „Dopad digitalizácie a umelej inteligencie v správnom práve“. Bližšie pohľady na uvedené školenie asistenta nájdete v aktualitách [nižšie](#).

Sudca NSS SR Michal Matulník diskutoval o dialógu Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) s národnými súdmi na kolokviu ACA-Europe v Helsinkách 25. až 27.5.2025

Kolokvium bolo zamerané na tému „Dialóg s Európskym súdom pre ľudské práva – dopad jeho rozhodnutí a poradných stanovísk na národnú úroveň rozhodovania“. Prvá časť kolokvia bola venovaná mechanizmu poradných stanovísk podľa Protokolu č. 16 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Druhý pracovný blok sa týkal analýzy vplyvov rozsudkov ESLP na vnútroštátnu úroveň osobitne so zameraním na dve aktuálne témy: súdne spory týkajúce sa zmeny klímy (climate change litigation) a rozhodovacej praxi v oblasti prístahovateľského práva osobitne vo vzťahu k tzv. „push-backs“.

Na seminári s názvom „Nekonečný príbeh daňového podvodu“ organizovanom Asociáciou európskych správnych sudcov sudcovia a prokurátori z európskych štátov diskutovali o daňových podvodoch a zneužití práva v zmysle judikatúry Súdneho dvora EÚ a ich aplikácie na území členských štátov EÚ. Široký priestor bol venovaný diskusii a vzájomnej výmene skúseností z rozhodovacej činnosti, ktorej predmetom je odpočítanie DPH z dôvodu daňového podvodu alebo zneužitia práva. Témami boli aj postup súdu v prípade kumulácie rôznych dôvodov pre neuznanie odpočítania dane, problémy súvisiace s prebiehajúcim trestným konaním a právoplatným rozsudkom týkajúcim sa daňových trestných činov, dopady rozhodnutia o neuznaní práva na odpočet DPH na rozhodovanie o uznateľnosti daňových výdavkov vo vzťahu k dani z príjmov.

AI v správnom súdnictve: report asistenta NSS SR z konferencie s pohľadom do budúcnosti justície

Predstavte si bežné ráno v kancelárii. Zapnete služobný počítač a integrovaný asistent využívajúci umelú inteligencia vám obratom zobrazí prehľad dnešných úloh, automaticky roztriedi prichádzajúcu poštu podľa naliehavosti či závažnosti a pripomenie meniny, narodeniny alebo pracovné jubileá kolegov. Ešte donedávna by takýto scenár pôsobil takmer futuristicky, no súčasné systémy umelej inteligencie už zvládnu podstatne náročnejšie úlohy – od analýzy zložitých právnych problémov cez prípravu odborných stanovísk až po dôslednú kontrolu gramatiky a vetnej skladby.

S týmito možnosťami sa podrobne zaoberali účastníci medzinárodného školenia *„Dopad digitalizácie a umelej inteligencie v správnom práve“*, ktoré sa konalo 7. apríla v Ríme a ktorého účastníkom bol aj autor tohto príspevku. Na medzinárodnom školení sa diskutovalo o tom, ako možno AI efektívne integrovať do rozhodovacích procesov verejnej správy v súlade s cieľmi Európskej digitálnej agendy 2030 a programom Next Generation EU, zameraným na modernizáciu a zefektívnenie úradov naprieč členskými štátmi.

Po diskusii s viacerými predstaviteľmi justičného systému (sudcami aj prokurátormi) autor zistil, že vo viacerých členských štátoch EÚ prebieha pilotné testovanie rôznych aplikácií umelej inteligencie, ktorých cieľom je zefektívniť prácu príslušných inštitúcií. Ide napríklad o systém na automatizované vyhľadávanie v trestnej judikatúre podľa kľúčových slov: prokurátor zadá dotaz „rozsudky od roku 2020, vražda spáchaná nožom, páchatel mladší ako 15 rokov“ a aplikácia mu v priebehu niekoľkých sekúnd poskytne všetky rozsudky z posledných piatich rokov, ktoré spĺňajú zadané parametre.

Ďalším zaujímavým príkladom bol aj integrovaný systém založený na technológii ChatGPT, do ktorého môžu napr. sudcovia nahrávať celé súdne spisy vo formáte PDF bez anonymizácie (t. j. s osobnými údajmi) a zadávať pokyny na vypracovanie analýzy skutkového stavu, jeho sumáru alebo identifikovanie strán obsahujúcich konkrétnu informáciu či výraz. Systém zároveň umožňuje porovnať výpovede svedkov z rôznych dokumentov a vykonať ďalšie analytické úkony. Rozdiel medzi verejne dostupnou aplikáciou ChatGPT a zabezpečeným integrovaným systémom spočíva predovšetkým v úrovni ochrany osobných údajov, predbežných i neverejných konceptov súdnych rozhodnutí a opatreniach, ktoré bránia úniku alebo inému zneužitiu akýchkoľvek vstupných dát.

Umelá inteligencia už dnes odvádza veľmi kvalitnú prácu aj pri rešeršiach právnych problémov, písaní žalôb alebo návrhu zmlúv. Podľa prieskumu Slovenskej advokátskej komory využíva AI nástroje takmer polovica respondentov, pričom 35 percent z nich denne – najmä na administratívne úlohy a marketingové aktivity. Je preto len otázkou času, kedy mladšia generácia právnikov, ktorá vyrastá v prostredí umelej inteligencie, začne čoraz viac opierať o nástroje umelej inteligencie a získa konkurenčnú výhodu oproti kolegom, ktorí tieto nástroje nevyužívajú, keďže efektivity a rýchlosť práce s AI výrazne stúpa.

Ak justícia v správnom súdnictve dokáže systematicky uchopiť potenciál umelej inteligencie, môže sa v najbližšom desaťročí transformovať na súdy, ktoré v reálnom čase identifikujú opakujúce sa procesné pochybenia úradov, navrhujú preventívne odporúčania a priebežne monitorujú plnenie rozsudkov prostredníctvom kontrolných systémov alebo aplikácií. Zložitá daňová

kauza či iný finančný spor by sa tak mohol skrátiť z rokov na mesiace, pretože sudca by mal okamžite k dispozícii interaktívny prehľad relevantnej judikatúry a štatistické porovnanie obdobných prípadov.

Potenciál však nespočíva len v rýchlosti. Analýzy založené na anonymizovaných rozhodnutiach môžu pomôcť zjednocovať judikatúru a zvyšovať právnu istotu adresátov verejnej správy. Inteligentné systémy môžu včas upozorniť na riziko nejednotného rozhodovania medzi jednotlivými správnymi súdmi, čím sa predíde zbytočným kasačným sťažnostiam. Súbežne vznikne priestor pre takmer okamžité štatistiky o dĺžke konaní, mierach úspešnosti správnych žalôb či dopade nových právnych úprav na rozhodovaciu prax.

Ak sa podarí skombinovať technickú precíznosť, prísnu ochranu údajov a transparentnosť rozhodovacích postupov, stane sa umelá inteligencia katalyzátorom kvalitnejšieho, rýchlejšieho a predvídateľnejšieho správneho súdnictva – a tým aj výrazným prínosom pre právny štát a verejný záujem.

JUDr. Michal Želonka

*Asistent sudcu Najvyššieho správneho
súdu Slovenskej republiky*

Nová tvár akademickej samosprávy: Vplyv noviel vysokoškolského zákona z roku 2022 a 2024

The New Shape of Academic Self-Government: The Impact of the 2022 and 2024 Amendments to the Act on Universities

JUDr. Žaneta Krasulová

Abstrakt: Autorka v článku rozoberá problematiku právnej úpravy akademickej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky s dôrazom na jej vzťah s uplatňovaním akademických slobôd v prostredí vysokých škôl. Článok poskytuje prehľad slovenskej aj nadnárodnej právnej úpravy vzťahu akademických slobôd a akademickej samosprávy. Zdôrazňuje tiež nadnárodnú legislatívu ako garanciu akademickej slobody členom akademickej obce, Autorka text dopĺňa aj judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie. Ďalej článok poskytuje zadefinovanie postavenia akademickej samosprávy ako súčasti verejnej správy. V druhej časti článok zdôrazňuje zmeny, ktoré do postavenia akademickej samosprávy priniesol zákon č. 137/2022 Z. z. ktorým s účinnosťou od 25. apríla 2022 došlo k rozsiahlej novele zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách. Autorka samostatne rozoberá zmeny týkajúce sa postavenia rektora, akademického senátu, vedeckej rady a disciplinárnej komisie. Zdôrazňuje výrazné zmeny, ktoré uvedený predpis priniesol do postavenia fakúlt verejných vysokých škôl. Článok v závere reflektuje aj na aktuálnu legislatívu, a to zákon č. 399/2024 Z. z., ktorý s účinnosťou od 1. februára 2025 prináša viaceré úpravy postavenia orgánov akademickej samosprávy.

Kľúčové slová: vysoké školy, akademická samospráva, akademické slobody, akademický senát, rektor

Summary: The author discusses Slovak legislation on academic self-government with particular emphasis on its relationship to the application of academic freedoms in the universities environment. The article provides an overview of both the Slovak and supranational legal framework governing the relationship between academic freedoms and academic self-government. It emphasizes supranational legislation as a guarantee of academic freedoms to the members of the academic community. The author complements the text with the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union. The article further defines the position of academic self-government as part of public administration. The second part of the article focusing on changes in position of academic self-government caused by the Act No. 137/2022 Coll which from 25th of April 2022 significantly amended the Act on Universities (No. 131/2002 Coll). The author individually analyzes changes in position of rector, academic senate, scientific council and disciplinary committee. She highlights major changes in the position of faculties. The article also reflects on current legislation, namely Act No. 399/2024 Coll., which, effective from February 1, 2025, introduces several amendments to the status of the bodies of academic self-government.

Keywords: universities, academic self-government, academic freedoms, academic senate, rector

Úvod

V modernom štáte má akademické prostredie nad rámec poskytovania terciárneho vzdelávania, v súlade s potrebami spoločnosti, predstavovať aj platformu na **zabezpečenie slobody tvorivého vedeckého bádania a výskumu**. Výsledky tejto činnosti by mali prinášať potenciál pokroku vo vývoji spoločnosti. Poslanie vysokých škôl v podmienkach Slovenskej republiky bližšie vymedzuje ust. § 1 zá-

kona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len ako „zákon č. 131/2002 Z. z.“). Najvyšší správny súd Českej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti akcentuje postavenie vysokých škôl ako vykonávateľov verejnej správy a štátom autorizovaných privilegovaných subjektov zabezpečujúcich určité záležitosti vo verejnom záujme, najmä na úseku poskytovania vysokoškolského vzdelávania spojeného s priznávaním akademických titulov a v oblasti realizácie habilitačného a inauguračného konania.¹

1. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 24. novembra 2011 v právnej veci sp. zn. 7As 66/2010

Nová tvár akademickej samosprávy...

V podmienkach slovenskej ústavnej úpravy nenájdeme explicitné vymedzenie **akademickej slobody**. Možno ju však vyvodiť z viacerých článkov ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len ako „Ústava SR“). V zmysle čl. 42 Ústavy SR má **každý právo na vzdelanie**, a súčasne čl. 43 ods. 1 zaručuje **slobodu vedeckého bádania a umenia**. Predpokladom akademickej slobody je aj čl. 24 ods. 1 Ústavy SR zaručujúci **slobodu myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery** v súlade s čl. 26 zaručujúcim **slobodu prejavu a právo na informácie**.

Doc. Trellová a doc. Balog poukazujú na skutočnosť, že pre plnohodnotné napĺňanie akademických práv a akademických slobôd na pôde vysokých škôl je nevyhnutné rešpektovanie základných princípov samosprávy, pričom vnímajú akademicкую slobodu a akademicкую samosprávu ako vzájomne sa podmieňujúce faktory.² Doc. Trellová pri hľadaní odpovede na otázku či je akademicкая samospráva predpokladom akademickej slobody zdôrazňuje, že súčasťou akademickej slobody na pôde vysokých škôl by mala byť sloboda vyučovania, prijímania a šírenia myšlienok a diskusie o nich bez obmedzení predpísaných doktrínami. Vzhľadom k povahe práce akademikov zdôrazňuje zvýšené riziko vzniku konfliktu výsledkov ich vedeckého bádania so záujmami vládnucich elít príp. s verejnou mienkou. Z uvedeného dôvodu súčasne akcentuje slobodu uskutočňovania výskumu, rozširovania a zverejňovania jeho výsledkov, vrátane slobody participovať v profesionálnych alebo reprezentatívnych akademických orgánoch bez inštitucionálnej cenzúry.³

Právne garancie akademickej slobody možno dohľadať v medzinárodnej právnej úprave implicitne vychádzajúcej z dohôd Organizácie spojených národov (ďalej len ako „OSN“) z roku 1966. Na základe čl. 18 **Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach** ide o zabezpečenie práva na slobodu myslenia a slobodu prejavu zahŕňajúcu slobodu vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie a myšlienky každého druhu, bez ohľadu

na hranice, či už ústne, písomne alebo tlačou, prostredníctvom umenia alebo akýmikoľvek inými prostriedkami podľa vlastnej voľby. Dohovor súčasne apeluje na osobitné povinnosti a zodpovednosť s možnosťou zákonného obmedzenia výkonu tejto slobody v rozsahu zodpovedajúcom nevyhnutnej miere. V zmysle čl. 13 a čl. 15 **Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach** úprava práva na vzdelanie smeruje k plnému rozvoju ľudskej osobnosti, zmyslu pre jej dôstojnosť a posilneniu úcty k ľudským právam a základným slobodám. Súčasne poskytuje záruky slobody nevyhnutnej pre vedecký výskum a tvorivú činnosť.

Explicitne je úprava slobody umenia a vedeckého bádania vrátane rešpektovania akademickej slobody vyjadrená aj v čl. 13 **Charty základných práv Európskej únie** (ďalej len ako „Charta“).

Vzt'ah akademickej slobody a akademickej samosprávy v rozhodovacej činnosti súdov

Problematika akademickej slobody je precizovaná aj v rozhodovacej činnosti súdov. **Európsky súd pre ľudské práva** (ďalej len „ESLP“) v rozsudku v konaní **SORGUC proti Turecku** v otázke posúdenia prejavu žalobcu, ktorým na vedeckej konferencii kritizoval systém menovania a kariérneho postupu akademikov na univerzite, tento prejav ESLP vníma ako hodnotové úsudky žalobcu o otázke verejného záujmu. Súčasne vytýka vnútroštátnym súdom prístup, ktorým kládli väčší dôraz na ochranu osobnostných práv a dobrej povesti osoby, ktorá v prejave žalobcu nebola ani explicitne menovaná, ako ochrane slobody prejavu v akademickom prostredí. ESLP konštatuje, že Turecko svojim prístupom k žalobcovi porušilo okrem iného čl. 10 Európskeho dohovoru o ľudských právach, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“) týkajúci sa slobody prejavu, pričom ESLP: **„zdôrazňuje dôležitosť akademickej slobody, ktorá zahŕňa slobodu akademikov slobodne**

2. TRELLOVÁ, L. – BALOG, B.: Akademicкая sloboda a akademicкая samospráva (ako vzájomne sa podmieňujúce faktory); Justičná revue, 74, 2022, č. 3, s. 313 – 331.
3. TRELLOVÁ, L.: Je akademicкая samospráva predpokladom akademickej slobody? In: Budúcnosť práva – Právo budúcnosti II. Zborník príspevkov z online vedeckej konferencie, 2022. Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, s 422. ISBN: 978-80-8275-0000-6

Nová tvár akademickej samosprávy...

vyjadrovať svoj názor na inštitúciu alebo systém, v ktorom pracujú a slobodu šíriť vedomosti a pravdu bez obmedzení.“⁴

Ďalej EŠLP konal aj vo veci **ERDOĞAN a ostatní proti Turecku** na základe sťažnosti tureckého profesora ústavného práva, ktorému vnútroštátne súdy Turecka na základe jeho difamačného prejavu uložili povinnosť uhradiť nemajetkovú ujmu sudcom Ústavného súdu Turecka. Dôvodom uloženej sankcie boli údajné difamačné tvrdenia žalobcu uvedené v článku kritizujúcom postup ústavných sudcov, ktorý smeroval k rozpusteniu politickej strany. Žalobca v napadnutom tvrdení označil rozhodnutie Ústavného súdu za nesprávne, pričom spochybnil odbornosť a nestrannosť sudcov Ústavného súdu Turecka. EŠLP rovnako ako v prípade **SORGUÇ proti Turecku** posudzoval súlad konania Turecka s čl. 10 EDP a pripomenul, že súdy, rovnako ako iné verejné inštitúcie nie sú imúnne voči kritike a kontrole. Zároveň zdôraznil nutnosť rozlišovať medzi kritikou a urážlivými vyjadreniami osôb. EŠLP v rozsudku síce konštatuje potenciál niektorých tvrdení žalobcu pôsobiť urážlivo, avšak tieto vníma ako hodnotové úsudky žalobcu, ktoré vnútroštátne súdy žiadnym spôsobom neodlišovali od skutkových tvrdení žalobcu. EŠLP pri hodnotení prejavu žalobcu ako celku dospel k záveru, že napadnuté tvrdenia žalobcu nemôžu byť vnímané ako osobný útok na sudcov Ústavného súdu aj v nadväznosti na charakter periodika, kde bol názor sťažovateľa publikovaný.⁵ EŠLP rozhodol, že zásah do slobody prejavu sťažovateľa nebol dostatočne odôvodnený aby splňal atribút zásahu nevyhnutného v demokratickej spoločnosti. Konštatuje teda porušenie čl. 10 EDP a v rozsudku uvádza, že: *„akademická sloboda tak vo výskume, ako aj vo výučbe musí zaručovať slobodu prejavu a konania, slobodu oznamovať informácie, ako aj slobodu vykonávať výskum a šíriť bez obmedzenia vedomosti a pravdu, pričom treba spresniť, že táto sloboda sa neobmedzuje na akademický alebo vedecký výskum, ale zahŕňa aj slobodu univerzit-*

ných pedagógov slobodne vyjadrovať ich stanoviská a názory.“⁶

Extenzívny prístup k vymedzeniu obsahu pojmu akademickej slobody ponúka **Súdny dvor Európskej únie** (ďalej len „SD EÚ“) v rozsudku v **konaní o žalobe Európskej komisie o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ zo strany Maďarska**. Vo vzťahu k akademickej slobode má relevanciu výklad SD EÚ k napadnutému ust. § 76 a nasl. maďarského vysokoškolského zákona č. CCIV z roku 2011 o národnom vysokoškolskom vzdelávaní v znení zákona č. XXV z roku 2017 o zmene zákona č. CCIV z roku 2011 o národnom vysokoškolskom vzdelávaní upravujúcu zmenu podmienok pôsobenia zahraničných vysokých škôl na území Maďarska.⁷ Súčasťou napadnutej vnútroštátnej právnej úpravy je aj ust. § 115 ods. 7 kodifikujúce lehotu na splnenie novoprijatých podmienok pôsobenia zahraničných vysokých škôl na území Maďarska pod sankciou odobratia akreditácie na poskytovanie vysokoškolského vzdelávania v tomto štáte. Európska komisia argumentuje, že napadnuté ustanovenia maďarského vysokoškolského zákona okrem iného ovplyvňujú akademickú slobodu zaručenú v čl. 13 Charty tým, že limitujú možnosť zahraničných vysokých škôl slobodne vykonávať výskum a šíriť vedecké poznatky na území Maďarska. Maďarsko sa s postojom Európskej komisie nestotožňuje a uvádza, že stanovenie právnych povinností, ktoré má zahraničná vysoká škola pôsobiaca jeho území splniť, nevykazuje vplyvy na akademickú slobodu inštitúcie ani na slobodu vedeckého bádania jej zamestnancov. SD EÚ pri posúdení veci vychádza z čl. 13 Charty zaručujúceho akademickú slobodu a čl. 52 ods. 3, v zmysle ktorého sa právam z Charty zodpovedajúcim právam zaručeným EDP poskytuje rovnaký zmysel a aspoň taký rozsah, ako je ustanovený v EDP. Treba však zdôrazniť, že v EDP absentuje explicitná úprava akademickej slobody, avšak v kontexte judikatúry EŠLP možno skonštatovať, že akademická sloboda sa spája najmä s právom na slobodu prejavu vymedze-

4. Rozsudok EŠLP zo dňa 23. júna 2009 v právnej veci **SORGUÇ proti Turecku**, č. 17089/03

5. Nešlo o noviny, resp. publikáciu prístupnú širokej verejnosti ale o „kvázi-akademické“ periodikum určené primárne odbornej verejnosti.

6. Rozsudok EŠLP zo dňa 27. mája 2014 v právnej veci **ERDOĞAN a ostatní proti Turecku**, č. 346/04 a č. 39779/04, § 40

7. Napr. spočívajúce v povinnosti zahraničnej vysokej školy vykonávajúcej činnosť v Maďarsku mať nielen postavenie vysokej školy uznanej štátom, v ktorom sa nachádza jej sídlo, ale musí v danej krajine „skutočne poskytovať vysokoškolské vzdelávanie“.

Nová tvár akademickej samosprávy...

ným v čl. 10 EDEP.⁸ SD EÚ pri objasňovaní obsahu jednotlivých zložiek pojmu akademická sloboda a určení či napadnuté opatrenia maďarskej vnútroštátnej úpravy reprezentujú obmedzenia tejto slobody vychádza aj z obsahu odporúčania 1762 (2006) prijatého Parlamentným zhromaždením Rady Európy 30. júna 2006, nazvaného Akademická sloboda a autonómia univerzít, z ktorého vyplýva, že: **„akademická sloboda má aj inštitucionálny a organizačný rozmer, pričom väzba na infraštruktúru je podstatnou podmienkou pre výkon vzdelávacej a výskumnej činnosti,“** zároveň svoju argumentáciu opiera aj o bod 18 odporúčania o postavení pedagogických zamestnancov vysokých škôl, prijatého 11. novembra 1997 Generálnou konferenciou Organizácie spojených národov pre vzdelávanie, vedu a kultúru (Unesco), podľa ktorého: **„autonómia je inštitucionálnym výrazom akademických slobôd a nevyhnutnou podmienkou toho, aby pedagógovia a vysoké školy mohli plniť svoje funkcie.“** Bod 19 tohto odporúčania spresňuje, že **„je povinnosťou členských štátov chrániť autonómiu vysokých škôl pred každou hrozbou bez ohľadu na to, odkiaľ pochádza“**.⁹ Na základe uvedeného SD EÚ formuluje stanovisko, že napadnuté ustanovenia majú potenciál obmedzovať akademickú slobodu zaručenú čl. 13 Charty, a to tým spôsobom, že ohrozujú akademickú činnosť dotknutých subjektov na území Maďarska pozbavením autonómnej infraštruktúry nevyhnutnej na slobodný výkon vedeckej a pedagogickej činnosti vysokoškolských pedagógov. SD EÚ tiež uvádza, že sporné opatrenia nenachádzajú naplnenie v cieľoch všeobecného záujmu uznaných zo strany EÚ a zavedením sporných ustanovení došlo zo strany Maďarska k neplneniu povinností ktoré mu vyplývajú z článku XVII Všeobecnej dohody

o obchode so službami, z článku 49 ZFEÚ a článku 16 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu a povinnosti z článku 13, článku 14 ods. 3 a článku 16 Charty.

Akademická samospráva ako súčasť verejnej správy SR

V právnej teórii pri začlenení akademickej, resp. vysokoškolskej samosprávy ako súčasti verejnej správy nachádzame rôzne prístupy právnych teoretikov. Vo všeobecnosti platí, že súčasťou verejnej správy je štátna správa a samospráva, ktorá sa ďalej rozčleňuje na územnú a záujmovú samosprávu. Prof. Hendrych vníma samosprávu ako: **„ústavou a zákonmi stanovený okruh úloh verejnej správy, ktorých vykonávanie vlastným menom je zverené samosprávnej korporácii odlišnej od štátu. Nositeľ samosprávy nie je pri jej výkone podriadený orgánom štátu. Štátu iba prislúcha právny dozor nad konaním samosprávnych korporácií.“**¹⁰ Doktorka Jurníková uvádza, že vysokoškolská samospráva býva v českej právnej teórii považovaná za jednu z foriem samosprávy, pričom ako jeden z jej zásadných znakov uvádza realizáciu jej kompetencií subjektami odlišnými od štátu. Na pôde vysokých škôl v tejto úlohe vystupujú samosprávne orgány vysokej školy.¹¹ Akademická samospráva býva v podmienkach slovenskej teórie spravidla chápaná ako **osobitný druh záujmovej samosprávy**,¹² avšak vyskytujú sa aj právne názory zatriedňujúce akademickú samosprávu mimo rámca záujmovej samosprávy ako osobitný druh samosprávy, tzv. **ostatnú alebo špeciálnu samosprávu**.¹³ Prof. Slá-

8. Rozsudok ESELP zo dňa 15. apríla 2014, Hasan Yazıcı proti Turecku, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, § 55 a 69, a rozsudok ESELP zo dňa 27. mája 2014, Mustafa Erdoğan a ostatní proti Turecku, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40 a 46.
9. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 6. októbra 2024 v právnej veci Európska komisia proti Maďarsku C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792.
10. HENDRYCH, D. a kol.: Správni právo. Obecná časť. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 150 s. ISBN: 978-80-7400-049-2.
11. JURNÍKOVÁ, J.: Nástroje kontroly akademické samosprávy při uskutečňování vzdělávací činnosti. In: Bratislavské právnické fórum 2023 : garancie uplatňovania právneho štátu vo verejnej správe / Viera Jakušová, Šimon Bleho, Veronika Ťažká (zost.). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2023. 94 s. ISBN 98-80-7160-701-4.
12. TRELLOVÁ, L. – BALOG, B.: Akademická sloboda a akademická samospráva (ako vzájomne sa podmieňujúce faktory); Justičná revue, 74, 2022, č. 3, s. 313 – 331.
13. TRELLOVÁ, L. – BALOG, B.: Akademická sloboda a akademická samospráva (ako vzájomne sa podmieňujúce faktory); Justičná revue, 74, 2022, č. 3, s. 313 – 331.

Nová tvár akademickej samosprávy...

deček poukazuje na skutočnosť, že akademická samospráva ako správa vecí verejných sa na rozdiel od samosprávy obcí a krajov nerealizuje na územnom princípe ale vzťahuje sa na špecifický okruh činnosti vo forme poskytovania vysokoškolského vzdelávania.¹⁴

Samospráva ako druh verejnej správy odlišnej od štátnej správy, je realizovaná subjektami odlišnými od štátu no štátom dovoľeným spôsobom, a to tak, že zákonodarca stanovuje rámce právomoci samosprávnym orgánom prostredníctvom právnych noriem zákonnej alebo podzákonnej sily. Podľa doc. Trellovej a doc. Baloga samospráva ako opak štátnej správy vytvára v štáte podmienky umožňujúce verejnosti, resp. skupine obyvateľstva nesúcej spoločné záujmy spravovať vlastné záležitosti v podobe možnosti slobodne a samostatne rozhodovať o spoločných záujmoch záujmového spoločenstva s recipročnou povinnosťou štátu akceptovať výkon týchto samosprávnych oprávnení. Napriek rozdielom v charaktere postavenia sleduje samospráva so štátnou správou spoločný cieľ spočívajúci **v efektívite spravovania vecí verejných** umožňujú čo najvyššiu možnú mieru uspokojenia záujmov spoločenstva s akcentom na vôľu záujmových skupín.¹⁵

V prípade akademickej samosprávy je verejnoprávnou inštitúciou záujmového typu **vysoká škola**, pričom záujmovú skupinu reprezentuje **akademická obec**, ktorú v zmysle ust. § 3 zákona č. 131/2002 Z. z. tvoria členovia zamestnaneckej časti akademickej obce, a to najmä vysokoškolskí učitelia a výskumní pracovníci, ktorí sú s vysokou školou v pracovnom pomere na ustanovený týždenný pracovný čas a členovia študentskej časti akademickej obce, t. j. študenti príslušnej vysokej školy. Personálny rozsah zamestnaneckej časti akademickej

obce môže byť rozšírený aj o iných zamestnancov vysokej školy, ak to ustanoví vnútorný predpis vysokej školy, a to jej štatút.

Podľa prof. Orosza obsahový základ akademickej samosprávy tvoria akademicke slobody a celý rad vrchnostenských oprávnení najmä problematika prijímania na vysoké školy, udeľovanie diplomov po absolvovaní štúdia a pod., ktoré sú realizované volenými samosprávnymi orgánmi vysokých škôl.¹⁶ Cieľom akademickej samosprávy je zabezpečiť aby nositelia akademickej slobody mali možnosť prostredníctvom svojich zástupcov v samosprávnych orgánoch vysokej školy vplyvom svojej odbornej spôsobilosti prispieť k realizácii akademickej slobody na akademickej pôde, a zároveň v prípade jej potenciálneho ohrozenia sa podieľať na jeho odvrátení.¹⁷

Akademická samospráva nedisponuje oprávnením zadefinovať úlohy a ciele svojho pôsobenia. Samotný zákonodarca vymedzuje jej kompetencie prijatím vykonávacích predpisov, najmä zákona č. 131/2002 Z. z., s cieľom umožniť jej členom relatívne samostatne pristupovať k správe akademických záležitostí verejnoprávneho charakteru. Zároveň však treba pamätať, že v zákonom stanovených prípadoch môže byť činnosť vysokej školy limitovaná výkonom vonkajšej kontroly zo strany príslušných štátnych orgánov. Typickým príkladom je nadobudnutie oprávnenia poskytovať vzdelávanie v príslušnom študijnom programe a udeľovanie zodpovedajúceho akademickeho titulu jeho absolventa až na základe získania akreditácie študijného programu, vrátane následnej kontroly kvality poskytovaného vzdelávania.¹⁸ Schopnosť vytvárať a uskutočňovať študijné programy je súčasťou samosprávnej pôsobnosti vysokej školy, avšak treba poukázať na to, že vysoká škola disponuje právom vykonávať

-
14. SLÁDEČEK, V.: Obcí správní právo 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 316 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
 15. TRELLOVÁ, L. – BALOG, B.: Akademická sloboda a akademická samospráva (ako vzájomne sa podmieňujúce faktory); Justičná revue, 74, 2022, č. 3, s. 313 – 331.
 16. OROSZ, L.: Základy štátovedy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Fakulta verejnej správy, 2021, s. 131, ISBN: 978-80-5740-010-3.
 17. MÜLLER-TERPITZ, R.: Neue Leitungsstrukturen als Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit? In Wissenschaftsrecht 44 (3) (2011), s. 246, [online] [cit. 2025-02-24]. Dostupné na internete: https://www.jura.uni-mannheim.de/media/Lehrstuehle/jura/Mueller-Terpitz/Mueller-Terpitz_WissR_2011236.pdf
 18. Pre viac informácií o procese akreditácie vid' zákon č. 269/2018 Z. z. o zabezpečovaní kvality vysokoškolského vzdelávania a o zmene a doplnení zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Nová tvár akademickej samosprávy...

vzdelávaciu činnosť, a tým uskutočňovať príslušný študijný program až po udelení akreditácie. Štát si ponecháva právomoc formulovať podmienky, ktoré je vysoká škola povinná plniť a ich priebežné plnenie aj kontrolovať. V konaní o udelení, resp. neudelení akreditácie študijného programu je vysoká škola podrobená hodnoteniu podmienok, za ktorých bude vzdelávanie poskytovať s dôrazom na kvalitu, dlhodobú udržateľnosť a ďalší rozvoj.¹⁹

Akademická samospráva po veľkej novele vysokoškolského prostredia v roku 2022

Poslednú výraznú zmenu právnej úpravy vysokoškolského vzdelávania v podmienkach Slovenskej republiky (ďalej len ako „SR“) priniesol **zákon č. 137/2022 Z. z.** (ďalej len ako „novela č. 137/2022 Z. z.“), ktorým s účinnosťou od 25. apríla 2022 došlo k rozsiahlej novele zákona č. 131/2002 Z. z.. Znamenal významnú zmenu okrem iného aj vo vymedzení inštitútu „definitívy“,²⁰ a taktiež zaviedol nový systém v obsadzovaní pracovných miest vysokoškolských učiteľov a funkčných miest docentov a profesorov. Predmetná novela si kládla za cieľ zadefinovanie minimálnych kritérií na obsadenie funkčných miest profesorov a docentov. Jej súčasťou sa stalo aj zrušenie striktných kvalifikačných požiadaviek pri obsadzovaní funkčných miest profesorov a docentov spočívajúcich v priznaní vedecko-pedagogického titulu profesor a docent.²¹ Proklamovaným zámerom novely č. 137/2022 Z. z. bolo zatriť pracovný trh na slovenských vysokých školách tým, že inovovaním úpravy kritérií sa otvoria príležitosti zamestnávania zahraničných uchádzačov o pozície profesorov a docentov na slovenských verejných vysokých školách (ďalej len „VVŠ“) za účelom zvýšenia kvality vysokoškolského vzdelávania v SR. Ako nemenej dôležitý sa javí aj zásah novely č. 137/2022 Z. z. do vymedzenia

akademickej samosprávy, a to najmä v rozsahu zmeny právnej úpravy v postavení fakúlt VVŠ, na to nadväzujúcej zmene v postavení a kreovaní orgánov akademickej samosprávy fakulty a v zmene úloh správnej rady VVŠ.²²

Ministerstvo školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR (ďalej len „MŠVVaM SR“) ako navrhovateľ novely č. 137/2022 Z. z. zmeny vo vzťahu k fungovaniu akademickej samosprávy odôvodňovalo potrebou **systémovej zmeny riadenia VVŠ s cieľom modernizovať a priniesť flexibilitu do rozhodovacích procesov VVŠ, zvyšovať transparentnosť pri obsadzovaní funkcií v orgánoch akademickej samosprávy a zabezpečiť profesionalitu správnej rady VVŠ.**

Je potrebné zdôrazniť, že novela č. 137/2022 Z. z. kládla dôraz na význam **študentskej samosprávy**. V ust. § 1 zákona č. 131/2002 Z. z. zaviedla nový odsek 5, ktorým ukladá vysokým školám povinnosť vo svojom poslaní a činnosti podporovať študentov pri výkone samosprávnych pôsobností vysokej školy. Súčasne v ust. § 2 ods. 13 tohto zákona zákonodarcu zaväzuje vysoké školy vytvoriť študentom prostredie, v ktorom sa môžu aktívne podieľať na činnosti vysokej školy a jej riadení, najmä v rozsahu zabezpečovania kvality, organizácie štúdia a akademických práv a povinností študentov. Ako príklad takejto participácie vo vzťahu ku zabezpečovaniu kvality navrhovateľ uvádza účasť zástupcov študentov vo výberovej komisii na vymenovanie dekanov, resp. schvaľujúcej návrh na odvolanie dekanov, prípadne právo voliť aspoň jedného člena správnej rady VVŠ, a vo vzťahu k rozhodovaniu o právach a povinnostiach študentov právo byť členom orgánov akademickej samosprávy VVŠ.²³

Výraznú zmenu priniesla novela č. 137/2022 Z. z. aj v úprave samosprávnych kompetencií na pôde fakúlt VVŠ. Táto bola pôvodne explicitne vymedzená v ust. § 23 zákona č. 131/2002 Z. z., ktorý

-
19. JURNÍKOVÁ, J.: Nástroje kontroly akademickej samosprávy pri uskutočňovaní vzdelávaciej činnosti. In: Bratislavské právnické fórum 2023 : garancie uplatňovania právneho štátu vo verejnej správe / Viera Jakušová, Šimon Bleho, Veronika Ťažká (zost.). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2023. 95 s. ISBN 98-80-7160-701-4.
20. KRASULOVÁ, Ž. 2024. Pracovný pomer na dobu určitú a jeho špecifiká v prípade vysokoškolských učiteľov: Pohľad na aktuálnu situáciu. In Štát a právo [online]. 2024, vol. 11, no. 1. pp. 12-24. ISSN 2644-643X
21. Osobitná časť dôvodovej správy k návrhu zákona č. 137/2022 Z. z.
22. Všeobecná časť dôvodovej správy k návrhu zákona č. 137/2022 Z. z.
23. Osobitná časť dôvodovej správy k návrhu zákona č. 137/2022 Z. z. ku bodu 6

Nová tvár akademickej samosprávy...

bol novelou č. 137/2022 Z. z. ako celok zrušený. Právny stav po prijatí novely stanovuje, že na základe ust. § 6 ods. 4 zákona č. 131/2002 Z. z. je **rozsah samosprávnej pôsobnosti fakúlt VVŠ vymedzený vo vnútornom predpise VVŠ, v jej štatúte**. Uvedený právny stav umožňuje VVŠ prijať vnútorné predpisy, v zmysle ktorých nebude na fakulte zriadený napr. akademický senát fakulty, do toho času vnímaný ako jeden zo základných pilierov akademickej samosprávy fakúlt VVŠ. Treba však skonštatovať, že v aplikačnej praxi prístupom jednotlivých VVŠ pri kreovaní obsahu ich štatútu, bola akademická samospráva fakúlt zachovaná. Kolektívne orgány akademickej samosprávy fakúlt sú naďalej zriaďované a pôsobia na pôde väčšiny VVŠ. Ako príklad uvidíme Vnútorný predpis č. 40/2023 schválený Akademickým senátom Univerzity Komenského v Bratislave (ďalej len „UK“) Úplné znenie vnútorného predpisu č. 5/2023 Štatútu UK v znení Dodatku č. 1 v 4 časti s názvom kolektívne orgány fakulty upravuje postavenie a pôsobnosť akademického senátu fakulty, vedeckej rady fakulty a disciplinárnej komisie fakulty pre študentov. Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre v čl. 17 bod 4 svojho Štatútu tiež explicitne upravuje orgány akademickej samosprávy fakulty v rozsahu akademický senát fakulty, dekan, disciplinárna komisia fakulty pre študentov a ako ďalšie orgány fakulty uvádza vedeckú radu fakulty a radu pre hodnotenie kvality vysokoškolského vzdelávania na fakulte. Štatút Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach v čl. 28 ods. 1 ako orgány akademickej samosprávy fakulty kreuje akademický senát fakulty, dekana fakulty a v prípade, že tak určí štatút fakulty aj disciplinárnu komisia fakulty pre študentov. Máme za to, že aplikačná prax spočívajúca v prístupe univerzít zachovávajúcim status quo v postavení orgánov akademickej samosprávy fakúlt spôsobuje bezpredmetnosť novelizovanej právnej úpravy. Zastávame názor, že pri plánovanej rekodifikácii vysokoškolskej legislatívy by faktický

stav právnej praxe mal byť reflektovaný navrátením právnej úpravy postavenia fakultnej samosprávy do znenia účinného pred prijatím novely č. 137/2022 Z. z.

Výpočet orgánov akademickej samosprávy VVŠ zostáva aj v novelizovanom znení zákona o vysokých školách nezmenený. Reprezentuje ho rektor, akademický senát VVŠ, vedecká alebo umelecká rada VVŠ a disciplinárna komisia VVŠ pre študentov. Súčasne však novela č. 137/2022 Z. z. rozširuje sústavu orgánov VVŠ nad rámec orgánov akademickej samosprávy aj o ďalšie orgány VVŠ, ktorými sú v zmysle ust. § 7 ods. 3 zákona č. 131/2002 Z. z. kvestor a správna rada VVŠ. Súčasne podľa ods. 4 môže VVŠ na báze fakultatívnosti zriadiť aj iné orgány, napr. orgán na plnenie úloh v oblasti zabezpečovania kvality vysokoškolského vzdelávania.²⁴

Zmena v právnej úprave postavenia a pôsobnosti orgánov akademickej samosprávy VVŠ

Akademický senát VVŠ v kontexte novely č. 137/2022 Z. z.

Novela č. 137/2022 Z. z. prináša isté zmeny aj do znenia právnej úpravy postavenia a pôsobnosti akademického senátu VVŠ. Treba skonštatovať, že tieto nie sú natoľko radikálne ako vo vzťahu k akademickým senátom fakúlt VVŠ, avšak tiež vykazujú potenciál ovplyvniť ich fungovanie. Zmeny sú naviazané najmä na úpravu počtu členov tohto orgánu a rozsahu jeho oprávnení a povinností.

V zmysle novelizovaného znenia ust. § 8 ods. 1 zákona č. 131/2002 Z. z. sa limituje počet členov akademických senátov VVŠ, a to stanovením maximálneho počtu členov vo výške 66 členov.²⁵ Spodná hranica počtu zostáva nezmenená, reprezentovaná aspoň 15 členmi. Zároveň v rozpore s koncepci-

-
24. Napr. v zmysle Vnútorného predpisu č. 14/2023 schváleného Akademickým senátom Univerzity Komenského v Bratislave Úplné znenie predpisu č. 23/2021 Vnútorný systém zabezpečovania kvality vysokoškolského vzdelávania Univerzity Komenského v Bratislave v znení Dodatku č. 1 a Dodatku č. 2 Univerzita Komenského v Bratislave má v rámci vnútorného systému zabezpečenia kvality zriadený poradný orgán rektora- Radu kvality UK a ako stály orgán Akreditačnú radu UK, na pôde fakúlt pôsobia rady pre kvalitu fakúlt, akreditačné rady fakúlt a rady študijných programov.
25. Osobitná časť dôvodovej správy k návrhu zákona č. 137/2022 Z. z. ku bodu 11. Navrhovateľ zvolenie čísla 66 odôvodňuje je aktuálnym personálnym obsadením senátorov v súčasnosti v najväčšom akademickom senáte VVŠ v SR.

Nová tvár akademickej samosprávy...

ou akcentu na výkon študentskej akademickej samosprávy, predložil navrhovateľ prvotnom znení novely č. 137/2022 Z. z. návrh na zníženie podielu zastúpenia študentov z minimálne 1/3 členov akademického senátu VVŠ na aspoň 1/4 z celkového počtu senátorov akademického senátu VVŠ. Uvedená zmena v legislatívnom procese nebola prijatá a podiel zástupcov študentskej časti akademickej obce v akademickom senáte VVŠ zostal nezmenený v rozsahu najmenej 1/3 členov.

V prípade VVŠ, ktorá sa člení na fakulty sa mení koncepcia zastúpenia jednotlivých fakúlt v akademickom senáte VVŠ. Pôvodné znenie ust. § 8 ods. 1 zabezpečujúce každej fakulte príslušnej VVŠ zastúpenie spočívajúce v rovnakom počte zástupcov v akademickom senáte VVŠ je zredukované len na konštatovanie povinného zastúpenia každej fakulty, avšak bez určenia počtu členov zastupujúcich jednotlivé fakulty. Zákonodarca týmto spôsobom zrušil paritu v zastúpení fakúlt v akademickom senáte VVŠ a ponechal na samotnej VVŠ aby v interných predpisoch modifikovala participáciu fakúlt na základe interne zvolených kritérií. Tieto môžu reflektovať počet zamestnancov, resp. študentov jednotlivých fakúlt, prípadne ich vedecký výkon alebo iné aspekty podľa potrieb VVŠ.

Rozsah pôsobnosti akademického senátu VVŠ je predmetom úpravy ust. § 9 zákona č. 131/2002 Z. z.. Novela č. 137/2022 Z. z. v otázke schvaľovania vnútorných predpisov VVŠ rozširuje ust. § 9 ods. 1 písm. a) bod. 1 pôsobnosť akademického senátu VVŠ o schvaľovanie rokovacieho poriadku vedeckej rady VVŠ.²⁶

Zároveň, s ohľadom na zmenu koncepcie voľby rektora sa do znenia zákona č. 131/2002 Z. z. dopĺňa aj nový vnútorný predpis VVŠ podľa ust. § 15 ods. 1 písm. h) pod názvom zásady voľby kandidáta na rektora a prijatia návrhu na odvolanie rektora. V nadväznosti na uvedené novelou č. 137/2022 Z. z. sa v ust. § 9 ods. 1 písm. a) bod. 2 rozširuje

oprávnenie akademického senátu VVŠ schvaľovať aj tento vnútorný predpis VVŠ. Súbežne **sa ruší ust. § 9 ods. 1 písm. c) zákona č. 131/2002 Z. z. oprávňujúce akademický senát voliť kandidáta na rektora a navrhovať jeho odvolanie z funkcie.** Problematikou zmien v procese voľby a odvolávania rektora sa budeme podrobnejšie zaoberať v nasledujúcej kapitole tohto článku.

V súlade s vypustením ust. § 33 a § 34 zo znenia zákona č. 131/2002 Z. z. sa mení oprávnenie akademického senátu schvaľovať vnútorné predpisy fakulty VVŠ na návrh jej dekana. Podľa ust. § 9 ods. 1 písm. a) bod 3 rozsah vnútorných predpisov podliehajúcich schváleniu akademického senátu VVŠ už nie je explicitne daný ale určuje ho štatút VVŠ.²⁷

V súvislosti s posilnením postavenia správnej rady VVŠ na úseku kontroly hospodárenia VVŠ dochádza k **redukovaniu rozsahu pôsobnosti akademického senátu VVŠ v procese prijímania rozpočtu VVŠ.** Mení sa forma jeho participácie zo schvaľovania návrhu rozpočtu na prerokovanie rozpočtu VVŠ na návrh rektora pred rokovaním správnej rady VVŠ vrátane prerokovania metodiky rozpisu dotácie zo štátneho rozpočtu podľa ust. § 89 zákona č. 131/2002 Z. z. a samotného rozpisu tejto dotácie na jednotlivé súčasti VVŠ. Zároveň akademický senát VVŠ prichádza o oprávnenie vysloviť súhlas s návrhom štatútu správnej rady VVŠ, tiež aj o oprávnenie navrhovať dvoch členov správnej rady VVŠ ministrovi MŠVVaM SR a schvaľovať návrh rektora na členov správnej rady VVŠ, čo má súvis so zmenou v koncepcii fungovania správnych rád VVŠ.

Rektor v kontexte novely č. 137/2022 Z. z.

Postavenie rektora je predmetom úpravy ust. § 10 zákona č. 131/2002 Z. z. Novela č. 137/2022 Z. z. rozširuje rámec subjektov, ktorým rektor zod-

26. Rokovací poriadok vedeckej rady VVŠ predstavuje vnútorný predpis VVŠ v zmysle ust. § 15 ods. 1 písm. j) zákona č. 131/2002 Z. z. v znení po novele č. 137/2022 Z. z. Pôvodne bol tento vnútorný predpis upravený v ust. § 15 ods. 1 písm. i), a teda v zmysle ust. § 9 ods. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Z. z. v znení platnom a účinnom do prijatia novely č. 137/2022 Z. z. nespadal do rozsahu schvaľovacej pôsobnosti akademického senátu VVŠ.
27. Do prijatia novely č. 137/2022 Z. z., zákon č. 131/2002 Z. z. explicitne vymedzoval, ktoré vnútorné predpisy fakúlt VVŠ podliehajú schvaľovaniu akademickým senátom VVŠ. Podľa ust. § 9 ods. 1 písm. b) nimi boli vnútorné predpisy fakulty podľa ust. § 33 ods. 2 písm. a), § 33 ods. 3 písm. a) a § 34 ods. 1 zákona č. 131/2002 Z. z. v znení účinnom do prijatia novely č. 137/2022 Z. z.

Nová tvár akademickej samosprávy...

povedá za svoju činnosť okrem akademického senátu VVŠ aj o správnu radu VVŠ. Výnimku spod takto vymedzeného rozsahu zodpovednostných vzťahov zakotvuje samotný zákon č. 131/2002 Z. z. v ust. § 19 ods. 7, ktorým zakladá **zodpovednosť rektora ministrovi MŠVVaM SR v oblasti účelného a efektívneho využívania dotácii a ich zúčtovania so štátnym rozpočtom, vrátane zodpovednosti za hospodárenie s majetkom VVŠ**.

Zmenou úpravy v ust. § 10 ods. 7 (pôvodne ods. 4) zákonodarca opätovne **zavádza limitáciu reťazenia funkčných období**, ktoré môže jedna osoba zastávať vo funkcii rektora. Nová právna úprava sa vracia ku zneniu zákona č. 131/2002 Z. z. účinnému do 30.6.2019 stanovujúc pravidlo, že tá istá osoba môže na jednej vysokej škole vykonávať funkciu rektora najviac v 2 po sebe nasledujúcich funkčných obdobiach.

Ust. § 10 ods. 3 až 5 reflektujú zmenu koncepcie voľby kandidáta na rektora, pričom zaniká oprávnenie akademického senátu VVŠ navrhovať kandidáta na rektora, a tiež jeho právo podávať návrhy na odvolanie rektora z funkcie. V zmysle ust. § 10 ods. 5 zákona č. 131/2002 Z. z. je VVŠ povinná najneskôr 270 dní pred skončením funkčného obdobia rektora **verejne vyhlásiť voľbu kandidáta na rektora** v slovenskom aj anglickom jazyku na svojom webovom sídle, na webovom sídle MŠVVaM SR, a tiež aj prostredníctvom sociálnych sietí. V súlade s novelizovanou úpravou volí kandidáta na rektora samostatný subjekt s **názvom volebné zhromaždenie** zložený zo všetkých členov akademického senátu VVŠ a všetkých členov správnej rady VVŠ. Zasadnutie volebného zhromaždenia zvoláva a riadi predseda akademického senátu VVŠ. S cieľom zabezpečiť transparentnosť, pred samotnou tajnou voľbou prebieha na zasadnutí volebného zhromaždenia **verejné vypočutie kandidátov**. K oprávneniam volebného zhromaždenia patrí aj právo tajnou voľbou prijať návrh na odvolanie rektora, pričom ust. § 10 ods. 10 ukladá akademickému senátu VVŠ a správnej rade VVŠ právo

podávať návrh na odvolanie rektora z dôvodov taxatívne vymedzených v tomto ustanovení.²⁸ Pôvodný návrh novely č. 137/2022 Z. z. v ust. § 10 ods. 4 stanovil zákonné kvalifikačné kritérium kladené na kandidátov na obsadenie funkcie rektora spočívajúce v praxi v riadení právnickej osoby v rozsahu obdobnom riadeniu na VVŠ. Uvedená požiadavka však bola v procese legislatívneho konania vypustená, zároveň bolo prijaté znenie, podľa ktorého je z kandidatúry na funkciu rektora vylúčený člen akademického senátu a správnej rady tejto VVŠ. Zákonodarca tiež neprijal návrh spočívajúci v nezlučiteľnosti funkcie rektora s výkonom iných verejných funkcií, a to funkcie poslanca Národnej rady SR a funkcie člena vlády SR.²⁹

Novelou č. 137/2022 Z. z. bolo zavedené nové ust. § 10a upravujúce rozsah pôsobnosti rektora, vychádzajúc z pôvodného znenia ust. § 10, ktoré inkorporovalo okrem právnej úpravy postavenia rektora aj jeho pôsobnosť. Domnievame sa, že navrhovateľ k tomuto kroku pristúpil s cieľom formálne zabezpečiť prehľadnosť právnej úpravy dodržaním princípu úpravy postavenia a pôsobnosti orgánu každé v samostatnom ustanovení zákona. Je potrebné skonštatovať, že navrhovateľ síce vyňal pôsobnosť tohto orgánu do samostatného ustanovenia, avšak rozsah pôsobnosti zostal takmer totožný s úpravou spreď novely č. 137/2022 Z. z..³⁰

Vedecká rada VVŠ v kontexte novely č. 137/2022 Z. z.

Novelizovaná právna úprava prináša v postavení vedeckej rady VVŠ v ust. § 11 zákona č. 131/2002 Z. z. dve zmeny. Prvá zmena akcentuje **zvýšenú mieru autonómie VVŠ** rozhodovať o svojich interných záležitostiach samostatne, vo vlastných vnútorných predpisoch spôsobom, že úpravu funkčného obdobia členov vedeckej rady VVŠ ponecháva na úpravu v štatúte VVŠ. Zákon č. 131/2002 Z. z. až subsidiárne, v prípade absencie

28. Ide o prípady, keď rektor neplní závažným spôsobom svoje povinnosti alebo poškodil závažným spôsobom záujem VVŠ alebo porušil závažným spôsobom právne predpisy alebo vnútorné predpisy VVŠ.
29. Navrhovateľ v návrhu novely č. 137/2022 Z. z., dopĺňa, že v prípade rektora v pozícii kandidáta na miesto poslanca v čase od zaregistrovania kandidátnej listiny do vyhlásenia výsledku volieb rektor svoju funkciu nevykonáva.
30. Aj v prípade ostatných orgánov VVŠ, je v samostatnom ustanovení upravené postavenie orgánu a v následnom ustanovení jeho pôsobnosť. Vid' akademický senát VVŠ (ust. § 8 a § 9), vedecká rada VVŠ (ust. § 11 a § 12)

Nová tvár akademickej samosprávy...

internej úpravy, vymedzuje dĺžku funkčného obdobia členov vedeckej rady VVŠ na 4 roky.

Druhá zmena súvisí s apelom zákonodarcu na **profesionalizáciu členov vedeckej rady VVŠ** so zámerom zvyšovať kvalitatívnu úroveň výsledkov jej činnosti. Pôvodná úprava formulovala požiadavky na jej členov len vágne, konštatovaním, že má ísť o významných odborníkov z oblastí, v ktorých VVŠ realizuje svoju činnosť. Novelizované znenie ust. § 11 ods. 2 zákona č. 131/2002 Z. z. dopĺňa vo vzťahu k interným členom vedeckej rady VVŠ³¹ požiadavku na ich pracovnoprávne zaradenie vysokoškolského učiteľa na funkčnom mieste docenta, resp. profesora alebo výskumného pracovníka, ktorému bol priznaný vedecký kvalifikačný stupeň IIa alebo I.³² Uvedené súvisí s pôsobnosťou vedeckej rady VVŠ najmä na úseku schvaľovania kritérií na udelenie titulu profesor a docent, schvaľovania všeobecných kritérií na obsadzovanie funkčných miest profesorov a docentov, konkrétnych podmienok na obsadzovanie funkčného miesta profesora a v neposlednom rade aj oprávnenie vedeckej rady VVŠ prerokúvať návrhy na udelenie vedecko-pedagogického titulu docent a rozhodovanie o výsledku habilitačného konania a schvaľovanie návrhu na vymenovanie profesorov.³³ Stanovením kvalifikačného kritéria sa navrhovateľ snaží zabezpečiť personálne zloženie vedeckej rady VVŠ dostatočne kompetentné kvalifikovane rozhodovať v rozsahu jej pôsobnosti. Súbežne zákonodarcu úpravou ust. § 12 zákona č. 131/2002 Z. z. odníma pôsobnosť vedeckej rady VVŠ vo vzťahu k schvaľovaniu vnútorných predpisov podľa ust. § 15 ods. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Z. z. účinného do novely č. 137/2022 Z. z. a teda predpisov týkajúcich sa vnútorného systému zabezpečovania kvality vysokoškolského vzdelávania.

Disciplinárna komisia VVŠ v kontexte novely č. 137/2022 Z. z.

Novela č. 137/2022 Z. z. prináša do právnej úpravy postavenia disciplinárnej komisie VVŠ v ust. § 13 nový ods. 4, ktorého predmetom je zdôraznenie **fakultatívnosti zriaďovania** tohto orgánu. Za predpokladu, že VVŠ uskutočňuje študijné programy len na pôde fakúlt, a tieto disponujú orgánmi príslušnými na prerokovanie disciplinárnych priestupkov študentov, javí sa postavenie centrálnej disciplinárnej komisie VVŠ vzhľadom k vymedzeniu rozsahu jej pôsobnosti v ust. § 13 ods. 1 zákona č. 131/2002 Z. z. ako obsolentné.

Z uvedeného dôvodu, v prípade absencie celouniverzitných študijných programov má VVŠ právo, avšak nie povinnosť zriaďovať tento orgán.³⁴ Povinnosť zriadiť disciplinárnu komisiu VVŠ zákon ukladá len za podmienky, že fakulty príslušnej VVŠ takýmto orgánom nedisponujú.

Zmena v právnej úprave postavenia a pôsobnosti fakúlt VVŠ

Najzásadnejšie zmeny priniesla novela č. 137/2022 Z. z. do právneho postavenia fakúlt VVŠ. Pôvodná úprava explicitne vymedzovala postavenie fakúlt VVŠ v ust. § 22, rozsah samosprávnej pôsobnosti a práva fakulty v ust. § 23, orgány akademickej samosprávy fakulty v ust. § 24, akademickú obec fakulty v ust. § 25, akademický senát fakulty a rozsah jeho pôsobnosti v ust. § 26 a § 27, postavenie dekana fakulty v ust. § 28, vedeckú radu fakulty a jej pôsobnosť v ust. § 29 a § 30, disciplinárnu komisiu fakulty v ust. § 31, vedúcich zamestnancov fakulty v § 32 a vnútorné predpisy fakulty v ust. § 33 zákona č. 131/2002 Z. z. v znení účinnom do novely č. 137/2022 Z. z..

Novelizované znenie ponecháva v platnosti a účinnosti výlučne ust. § 22, ostatné ustanovenia naviazané na postavenie fakulty a jej orgánov, t. j. § 23 až § 33 boli zrušené. Navrhovateľ tento postup odôvodňuje **uvoľnením riadenia VVŠ smerom**

-
31. Zloženie vedeckej rady VVŠ predstavujú interní členovia, ktorí sú členmi akademickej obce príslušnej VVŠ a ostatní, teda externí členovia, ktorých počet je najmenej 1/4 a najviac 1/3 z celkového počtu členov vedeckej rady VVŠ
 32. Pre viac informácií o vedeckých kvalifikačných stupňoch pozri ust. § 15 zákona č. 133/2002 Z. z. o Slovenskej akadémii vied.
 33. Týka sa len tých odborov habilitačného a inauguračného konania, pri ktorom VVŠ v procese akreditácie uviedla študijný odbor, v ktorom neuskutočňuje študijný program fakulta VVŠ.
 34. Zriadenie disciplinárnej komisie VVŠ obsahuje vo vzťahu ku konkrétnej VVŠ jej štatút.

Nová tvár akademickej samosprávy...

dovnútra prostredníctvom zvýšenia flexibility v štruktúre fakúlt VVŠ. Má za to, že je internou záležitosťou VVŠ aby v súlade so svojimi potrebami modifikovala fungovanie fakúlt priamo v štatúte VVŠ, a tým predchádzala potenciálnym konfliktom v riadení VVŠ.³⁵

Vymedzenie poslania a účelu fakulty ostáva nezmenené, avšak dochádza k zrušeniu ust. § 22 ods. 2 zákona č. 131/2002 Z. z. účinného do novely č. 137/2022 Z. z., ktoré ukladalo na fakulte ustanoviť orgány akademickej samosprávy. V nadväznosti na uvedené a v zmysle ust. § 22 ods. 10 zákona č. 131/2002 Z. z. VVŠ môže rozhodnúť o rozsahu pôsobnosti jej fakúlt, vrátane štruktúry a pôsobnosti orgánov fakúlt VVŠ. VVŠ má oprávnenie tak urobiť v štatúte VVŠ, ktorým priamo určí, ktoré orgány fakúlt sú samosprávnymi orgánmi. V prípade, že tieto samosprávne orgány majú charakter kolektívnych samosprávnych orgánov najmenej 1/3 ich členov tvoria študenti príslušnej fakulty VVŠ. Zasadnutia týchto orgánov sú verejné s výnimkou prerokovania disciplinárneho priestupku.

Právna úprava postavenie dekana bola po novele inkorporovaná do znenia ust. § 22, pričom mení spôsob obsadzovania tejto funkcie. Pôvodne v zmysle ust. § 28 ods. 2 zákona č. 131/2002 Z. z. v znení účinnom do prijatia novely 137/2022 Z. z. dekana odvolával a menoval rektor na návrh akademického senátu fakulty. Vzhľadom k potrebe zvýšiť transparentnosť na pôde VVŠ bola aj vo vzťahu k obsadeniu funkcie dekana prijatá nová právna úprava v ust. § 22 ods. 2 zákona č. 131/2002 Z. z. v znení účinnom po prijatí novely č. 137/2022. Dekana vymenúva a odvoláva rektor na základe výsledku **výberového konania**.

Podmienky realizácie výberového konania upravuje zákon č. 131/2002 Z. z. v ust. § 22 ods. 3 a 4, pričom subsidiárne sa na neho použijú aj ustanovenia o výberovom konaní na obsadenie miest vedúcich zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme.³⁶ Výberové konanie obdobne ako v prípade obsadenia funkcie rektora vyhlasuje, a zároveň aj uskutočňuje VVŠ. Oznámenie o vyhlásení

výberového konania na obsadenie funkcie dekana VVŠ zverejňuje v slovenskom aj anglickom jazyku na webovom sídle VVŠ aj MŠVVaM SR v lehote najneskôr 120 dní pred uplynutím funkčného obdobia dekana. Súčasťou výberového konania je aj verejné vypočutie kandidátov. Zákon explicitne stanovuje aj počet a zloženie výberovej komisie. V zmysle ust. § 22 ods. 4 má výberová komisia 7 členov, 3 členov volí a odvoláva kolektívny samosprávny orgán fakulty ak bol štatútom zriadený,³⁷ príp. členovia akademickej obce fakulty. S cieľom posilniť participáciu študentov na riadení fakúlt je jedným z takto zvolených členov fakulty zástupca študentov fakulty, 2 členov volí a odvoláva rektor VVŠ, po jednom členovi volí a odvoláva akademický senát VVŠ³⁸ a správna rada VVŠ.

Dekan je v pracovnom pomere s príslušnou fakultou VVŠ a rektor s ním na čas výkonu funkcie uzatvára **zmluvu o výkone funkcie**. Ide o nový inštitút prijatý novelou č. 137/2022 Z. z., ktorého podstatou je stanovenie povinností dekana vo forme kvantifikovateľných ukazovateľov nadväzujúcich na zabezpečenie kvalitatívnej úrovne výučby, vedy a výskumu na fakulte VVŠ v súlade s cieľmi proklamovanými v dlhodobom zámere VVŠ.

Mení sa aj úprava odvolávania dekana z výkonu jeho funkcie. Pôvodne, v zmysle ust. § 28 ods. 2 akademický senát fakulty obligatórne podával návrh na odvolanie dekana v prípade právoplatného odsúdenia dekana za úmyselný trestný čin, ak mu bol uložený nepodmienečný trest odňatia slobody alebo aj v prípade ak dekan požiadal o uvoľnenie z funkcie. Podľa ust. § 28 ods. 3 fakultatívne mohol rektor po súhlase akademického senátu fakulty dekana odvolať ak závažným spôsobom neplní svoje povinnosti, hrubo alebo opakovane porušil právne predpisy, resp. vnútorné predpisy VVŠ a fakulty alebo vážne poškodil záujem VVŠ alebo fakulty. V novej právnej úprave sú dôvody zániku funkcie dekana dané explicitne v ust. § 22 ods. 7, v zmysle písm. c) je týmto dôvodom aj odvolanie z funkcie, ku ktorému môže rektor pristúpiť z podobných dôvodov ako pôvodne stanovovala úprava § 28 ods. 3.

35. Osobitná časť dôvodovej správy k novele č. 137/2022 Z. z. k bodom 49 až 52.

36. Ust. § 5 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.

37. Obdoba akademického senátu fakulty v zmysle pôvodne platnej právnej úpravy.

38. Tento člen nesmie byť členom akademickej obce fakulty

Nová tvár akademickej samosprávy...

Avšak nadväzujúc na obsah zmluvy o výkone funkcie dekana je novým dôvodom odvolania aj **neplnenie merateľných ukazovateľov a cieľov dohodnutých v zmluve o výkone funkcie dekana**. Považujeme za správne, že ako dôvod odvolania vypadlo vážne poškodenie záujmov VVŠ alebo fakulty, najmä z dôvodu vágnosti ustanovenia a aplikačných problémov na to nadväzujúcich. Postup rektora smerujúci k odvolaniu dekana z funkcie už nie je viazaný na súhlas orgánu akademickej samosprávy fakulty, avšak v zmysle ust. § 22 ods. 8 musí zriaďiť komisiu obdobnú výberovej komisii pre obsadenie funkcie dekana a získať súhlas nadpolovičnej väčšiny jej členov.

Akademická samospráva v medziach novely zákona č. 131/2002 Z. z. účinnej od 1.2.2025

Po 2 rokoch účinnosti novelizovaného znenia vysokoškolského zákona vyvstáva zo strany odbornej verejnosti a samotných vysokých škôl kritika najmä vo vzťahu k nenaplneniu stanovených cieľov novely č. 137/2022 Z. z. spočívajúcich v otvorení pracovného trhu vysokých škôl odborníkom zo zahraničia s akcentom na komplikovanosť praktickej aplikácie novelizovanej úpravy pri realizácii výberových konaní vyhlásených na obsadenie funkčných miest profesorov, resp. docentov na vysokých školách. Treba pripomenúť, že viaceré vysoké školy tieto pripomienky k novele č. 137/2022 Z. z. prezentovali formou štrajkov už počas legislatívneho procesu, ktorý predchádzal jej prijatiu.³⁹

Vláda SR pod gesciou MŠVVaM SR na uvedený apel reagovala prípravou vládneho návrhu zákona, ktorým navrhuje zmeniť a doplniť zákon č. 131/2002 Z. z., zákon č. 269/2018 Z. z. o zabezpečovaní kvality vysokoškolského vzdelávania a o zmene a doplnení zákona č. 43/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Uvede-

ný legislatívny proces bol ukončený prijatím zákona č. 399/2024 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len ako „zákon č. 399/2024 Z. z.“). V zmysle predkladacej správy k vládnomu návrhu zákona je hlavným účelom zákona č. 399/2024 Z. z. **odstránenie prietahov, neefektívnosti a komplikácií, ktoré aktuálne účinná právna úprava prináša vysokým školám v aplikačnej praxi, vrátane odstránenia nepresností legislatívneho textu s cieľom zabezpečiť zefektívnenie riadiacich procesov na pôde vysokých škôl.**⁴⁰

MŠVVaM SR sa v návrhu zákona zameralo najmä na prehodnotenie úpravy problematiky kompetencii akademického senátu VVŠ so zámerom zefektívniť schvaľovacie procesy v ich kolektívnych orgánoch, skrátenie lehoty na vyhlásenie voľby rektora VVŠ pred uplynutím jeho funkčného obdobia, problematiku kreácie správnej rady, úpravu nakladania s majetkom VVŠ a v neposlednom rade aj zmenu spôsobu obsadzovania miest vedúcich zamestnancov VVŠ.⁴¹

Konkrétne zmeny sa týkajú napr. doplnenia ust. § 8 ods. 1 zákona č. 131/2002 Z. z. o explicitnú povinnosť VVŠ stanoviť počet členov svojho akademického senátu priamo v štatúte VVŠ. Navrhovateľ tento postup odôvodňuje potrebou právnej istoty, keďže počet členov akademického senátu ovplyvňuje počet členov správnej rady VVŠ.

Zákon č. 399/2024 Z. z. dopĺňa nový druh vnútorných predpisov VVŠ, a to v zmysle ust. § 15 ods. 1 písm. n) všeobecné kritériá na obsadzovanie funkčných miest profesorov a docentov a konkrétne podmienky na obsadzovanie funkčných miest profesorov, ktoré musia byť v súlade so štandardami pre habilitačné konanie a inauguračné konanie. Vo vzťahu k nim však nezakladá žiadnu pôsobnosť akademického senátu VVŠ.

39. [online] [cit. 2025-02-24]. Dostupné na internete: <https://protest.uniba.sk/>; https://www.upjs.sk/public/media/10425/Posolstvo%20rektora%20UPJS_protest.pdf; https://www.radavs.sk/mdocs-posts/stanovisko-rvs-sr-k-predlozenemu-navrhu-novelizacie-vysokoskolskej-legislativy/?mdocs-cat=null&fbclid=IwAR2gB1SAhvJxyFsis1LKAeEM0Qxo_l6ajicusERWfMkyM-EuR-BMqkalCmo

40. Predkladacia správa k zákonu č. 399/2024 Z. z. [online] [cit. 2025-02-24]. Dostupné na internete: <https://www.slovlex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2024/398>

41. Osobitná časť dôvodovej správy k novele č. 399/2024 Z. z. k bodu 4. [online] [cit. 2025-02-24]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=9994>

Nová tvár akademickej samosprávy...

Navrhovateľ s argumentom zjednodušenia procesov vyňal spod pôsobnosti akademického senátu schvaľovanie rozpočtu VVŠ. Treba podotknúť, že **problematika schvaľovania rozpočtu v zmysle novelizovanej úpravy spadá do výlučnej rozhodovacej právomoci správnej rady VVŠ.** V prvotnom návrhu novely mala spod pôsobnosti akademického senátu vypadnúť aj pôsobnosť schvaľovať dlhodobý zámer VVŠ. Uvedené však počas legislatívneho procesu bolo upravené spôsobom, že akademickému senátu bolo toto oprávnenie ponechané. Súbežne sa však v zmysle zrušenia ust. § 12 ods. 1 písm. a) redukuje pôsobnosť vedeckej rady VVŠ o možnosť vyjadriť sa k dlhodobému zámeru VVŠ. Cieľom navrhovateľa bolo odstrániť komplikovaný schvaľovací proces, kedy dlhodobý zámer musel pred rokovaním správnej rady VVŠ schváliť aj akademický senát VVŠ a vyjadrovala sa k nemu aj vedecká rada VVŠ.⁴² **Uvedený postup môže byť vnímaný ako výrazný zásah do právomocí akademickej samosprávy VVŠ s efektom posilnenia vplyvu externých subjektov vrátane MŠVVaM SR nielen na financovanie VVŠ ale aj na iné záležitosti interného chodu VVŠ.** Súčasne treba zdôrazniť, že oprávnenie akademického senátu VVŠ schvaľovať rozpočet, resp. návrh rozpočtu bolo súčasťou zákona 131/2002 Z. z. od začiatku jeho účinnosti, a teda predstavovalo praxou etablovaný postup. Taktiež máme za to, že v nadväznosti na zákonné limity personálneho obsadenia správnej rady VVŠ vylučujúce participáciu okrem iného aj členov akademickej obce príslušnej VVŠ, je týmto zo sféry vplyvu samosprávy VVŠ vyňaté významné oprávnenie na úseku tvorby jej rozpočtu. Vzhľadom ku krátkej účinnosti zákona č. 399/2024 Z. z. zatiaľ nie je možné zhodnotiť faktické dopady novej právnej úpravy. Ako sme už vyššie uviedli, bude dôležitá svoju pozornosť zamerať najmä na potenciálne snahy externých subjektov ovplyvňovaním financovania chodu VVŠ zasahovať do vnútorných záležitostí akademického prostredia.

Treba doplniť, že z otázok rozhodovania o financovaní VVŠ navrhovateľ v zmysle ust. § 9

ods. 1 písm. b) bod 3 ponecháva v schvaľovacej kompetencii akademického senátu VVŠ iba metódu rozpisu dotácie vrátane rozpisu dotácie zo štátneho rozpočtu z kapitoly ministerstva školstva podľa § 89 na súčasti verejnej vysokej školy. Navrhovateľ zároveň poukazuje, že: „*VVŠ si môže naďalej v rámci realizácie akademickej slobody určiť aj ďalšie dokumenty, ktoré bude schvaľovať akademický senát VVŠ (napr. dlhodobý zámer, rozpočet alebo správa o kontrole hospodárenia s finančnými prostriedkami) a určiť ďalšie úlohy, ktoré má plniť akademický senát VVŠ, avšak výlučne vo svojom štatúte ako základnom vnútornom predpise.*“⁴³

Zákon č. 399/2024 Z. z. z dôvodu neprimeranej dĺžky navrhuje upraviť znenie ustanovenia § 10 ods. 5 vo vzťahu ku lehote na zverejnenie voľby kandidáta na rektora VVŠ. Obsahom návrhu je zmena znenia „*najneskôr 270 dní pred uplynutím funkčného obdobia rektora*“ na novú právnu úpravu v znení „*najneskôr šesť mesiacov pred uplynutím funkčného obdobia rektora*“. Navrhovateľ súbežne skracuje povinnú minimálnu lehotu na predkladanie návrhov na kandidáta na rektora z 90 dní na 30 dní a úplne ruší hornú hranicu dĺžky lehoty. V súlade so skracovaním lehôt v prvotnej voľbe navrhovateľ predkladá návrh na skrátenie lehôt aj pri opakovaní voľby z dôvodu neúspešnej prvotnej voľby, resp. pre prípad, že funkcia rektora je neobsadená. V tomto prípade apeluje na bezodkladnosť vyhlásenia volieb s možnosťou skrátiť predkladanie návrhov na kandidátov až na 1 mesiac od vyhlásenia.

Voči postaveniu rektora a dekana si dovoľujeme poukázať na pozmeňujúci návrh poslanca Ľučanského. Týmto dochádza k zmene v ust. § 10 ods. 7 a ust. § 22 ods. 2, ktoré vo vzťahu k osobe **limituje počet funkčných období dekana a rektora na jednej VVŠ z pôvodne stanovených najviac 2 po sebe nasledujúcich funkčných období na 3 funkčné obdobia.** Poslanec v návrhu zdôvodňuje predmetnú zmenu zabezpečením kontinuity v riadení VVŠ. Treba zdôrazniť, že uvedené je v rozpore s ideami zákona č. 137/2022 Z. z.,⁴⁴ súčasne nebolo

42. Osobitná časť dôvodovej správy k novele č. 399/2024 Z. z. k bodu 18. [online] [cit. 2025-02-24]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=9994>

43. Osobitná časť dôvodovej správy k novele č. 399/2024 Z. z. ku bodom 5 až 14. [online] [cit. 2025-02-24]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=9994>

44. Zmenou úpravy v ust. § 10 ods. 7 (pôvodne ods. 4) zákona č. 131/2002 Z. z. zákonodarcu opätovne zavádza limitáciu reťazenia funkčných období, ktoré môže jedna osoba zastávať vo funkcii rektora. Nová právna úprava sa vracia ku zneniu

Nová tvár akademickej samosprávy...

predmetom medzirezortného pripomienkového konania a relevantné subjekty nemali možnosť k nemu vzniesť pripomienky. Pri odopretí diskusie však môžeme nahliadnuť na názory odbornej verejnosti prezentované v roku 2019, kedy prílepkom k zákonu č. 131/2002 Z. z. bola limitácia funkčných období rektora a dekana úplne zrušená. Študentská rada vysokých škôl a Rada vysokých škôl vyjadrili v spoločnom vyhlásení nesúhlas so zrušením časového obmedzenia mandátov univerzitných funkcionárov. Poukazujú na to, že obmedzenie počtu funkčných období rektorov a dekanov vrátil zákon o vysokých školách z roku 1990 ako prvok demokratizácie prostredia vysokých škôl. Zároveň formulujú obavu pred neobmedzenou možnosťou jednej osoby kandidovať do uvedených funkcií. Ďalej dôvodia, že novela bola prijatá z iniciatívy niektorých rektorov a môže predstavovať prekážku obmeny v riadení univerzít. Súčasne doživotné funkcie môžu viesť k vzniku pasívneho prostredia a k stagnácii škôl.⁴⁵ Vtedajší právny stav kritizoval aj rektor Univerzity Komenského v Bratislave prof. Števec: „*Sám by som doživotne rektorom nechcel*

byť. Byť vo funkcii znamená byť štyri roky v kuse krízovým manažérom, a neviem si predstaviť, že by sa niekto pri naozaj poctivom výkone funkcie dokázal uchádzať štyri alebo päťkrát o túto pozíciu,“ a rektor Univerzity P.J. Šafárika, prof. Sovák: „*Tento krok je v akademickom prostredí neštandardný a minimálne si vyžadoval širšiu diskusiu. Ako rektor univerzity pociťujem sklamanie, že bez širšej akademickej diskusie sa vrhol na nás tiež „zápečnickej“ diplomacie. Nie je to tak a osobne by som uvítal pôvodný stav.*“⁴⁶ Zastávame názor, že rozoberaná zmena predstavuje nekoncepčný zásah do právneho stavu s potenciálom neodôvodnene a nadbytočne zasahovať do nedávno prijatého znenia zákona č. 131/2002 Z. z. novelou č. 137/2022 Z. z.. Súčasne poukazujeme, že k zmene právnej úpravy dochádza bez konfrontácie s názormi odbornej verejnosti v dôsledku absencie pripomienkového konania, ktoré by jej prijatiu predchádzalo. Taktiež nedošlo k vyhodnoteniu požiadaviek aplikačnej praxe, ktoré pre krátkosť času účinnosti úpravy nebolo možné podrobiť hlbšej právnej analýze.

Záver

Akademická sloboda v Slovenskej republike je garantovaná národnou právnou úpravou zaručujúcou právo na vzdelanie a slobodu vedeckého bádania a umenia v čl. 42 a čl. 43 Ústavy SR. Zároveň je doplnená nadnárodnou úpravou v dokumentoch OSN, a to v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Explicitne je sloboda umenia, vedeckého bádania a rešpektovanie akademickej slobody súčasťou Charty základných práv EÚ. Dôležitosť akademickej slobody reflektuje aj rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora EÚ.

Možnosti realizácie akademických práv a slobôd na pôde VVŠ ovplyvňuje rešpektovanie základných princípov samosprávy okrem iného aj postavenie a rozsah oprávnení orgánov akademickej samosprávy. Akademická samospráva je imanentnou súčasťou verejnej správy ako osobitná forma samosprávy cieliaca na zabezpečenie efektívnej správy vecí verejných. V pozícii verejnoprávnej záujmovej inštitúcie vystupuje VVŠ zastupujúca záujmy akademickej obce ako nositeľa akademických slobôd. Akademická obec prostredníctvom svojich zástupcov v orgánoch akademickej samosprávy prispieva k realizácii akademických slobôd, prípadne má kompetencie odvrátiť jej potenciálne ohrozenie. Kompetencie akademickej samosprávy sú realizované subjektami odlišnými od štátu v medziach právnej úpravy. V akademickom prostredí sú rea-

zákona č. 131/2002 Z. z. účinnému do 30.6.2019 stanovujúce pravidlo, že tá istá osoba môže na jednej vysokej škole vykonávať funkciu rektora najviac v 2 po sebe nasledujúcich funkčných obdobiach.

45. Spoločné stanovisko Študentskej rady vysokých škôl a Rady vysokých škôl [online] [cit. 2025-02-24]. Dostupné na internete: <https://www.skolske.sk/clanok/47438/srvs-a-rvs-nesuhlasia-so-zrusenim-casoveho-obmedzenia-mandatov-rektora-a-dekanov>

46. Stanovisko rektorov k novele zákona o vysokých školách z roku 2019 [online] [cit. 2025-02-24]. Dostupné na internete: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/514441-rektori-na-doivotie/>

Nová tvár akademickej samosprávy...

lizátormi akademickej samosprávy samosprávne orgány vysokej školy, ktorými sú rektor VVŠ, akademický senát VVŠ, vedecká rada VVŠ a disciplinárna komisia pre študentov VVŠ.

Článok v svojej druhej časti rozoberá vplyv ostatných noviel zákona č. 131/2002 Z. z. na postavenie a vplyv orgánov akademickej samosprávy VVŠ.

Novela č. 137/2022 Z. z. priniesla významnú zmenu s ohľadom na akademickú samosprávu, najmä zmeny právnej úpravy v postavení fakúlt VVŠ, na to nadväzujúcu zmenu v postavení a kreovaní orgánov akademickej samosprávy fakulty a zmenu úloh správnej rady VVŠ. Proklamovaným zámerom predkladateľa novely bola systémová zmena riadenia VVŠ s cieľom modernizovať a priniesť flexibilitu do rozhodovacích procesov VVŠ, zvyšovať transparentnosť pri obsadzovaní funkcií v orgánoch akademickej samosprávy a zabezpečiť profesionalitu správnej rady VVŠ.⁴⁷

Novela č. 137/2022 Z. z. kladie dôraz na význam študentskej samosprávy. Ukladá VVŠ povinnosť podporovať študentov pri výkone samosprávnych pôsobností VVŠ, najmä im vytvoriť zázemie, v ktorom sa študenti môžu aktívne podieľať na činnosti VVŠ a jej riadení v otázkach zabezpečovania kvality vysokoškolského štúdia, organizácie štúdia a akademických práv a povinností študentov.

Výraznú zmenu novela prináša do pôsobnosti fakultných akademických orgánov nakoľko ust. § 23 a nasl. § 24 až § 33 zákona č. 131/2002 Z. z. upravujúce rozsah samosprávnej pôsobnosti a práva fakúlt VVŠ bolo novelou zo znenia zákona vypustené. Právny stav po prijatí novely ponecháva rozsah samosprávnej pôsobnosti fakúlt VVŠ na úpravu vo vnútornom predpise VVŠ, v jej štatúte. Zákonodarca tento postup odôvodňuje skutočnosťou, že je internou záležitosťou VVŠ aby podľa svojich potrieb interne upravila fungovanie fakúlt. Závažnosť tejto úpravy spočíva napr. aj v tom, že umožňuje VVŠ zakotviť, že na pôde jej fakúlt nebudú pôsobiť akademické senáty fakúlt vnímané ako základné piliere akademickej samosprávy fakúlt. Treba však skonštatovať, že v aplikačnej praxi prístupom jednotlivých VVŠ pri kreovaní obsahu ich štatútu, bola akademická samospráva väčšiny fakúlt zachovaná.

Novela č. 137/2022 Z. z. prináša novú koncepciu voľby rektora, ktorá má zvýšiť transparentnosť pri obsadzovaní tejto funkcie. Z uvedeného dôvodu odoberá akademickému senátu VVŠ právo voliť kandidáta na rektora a navrhovať jeho odvolanie z funkcie. Ukladá VVŠ verejne vyhlásiť voľbu kandidáta na rektora a zabezpečiť verejné vypočutie kandidátov. Kandidáta potom volí samostatný subjekt s názvom volebné zhromaždenie. Zloženie členov tohto orgánu stanovuje priamo novela č. 137/2022 Z. z., pričom členov akademického senátu VVŠ dopĺňajú aj všetci členovia správnej rady VVŠ.

Rozširuje sa zodpovednosť rektora v oblasti účelného a efektívneho využívania dotácií a ich zúčtovania so štátnym rozpočtom, vrátane zodpovednosti za hospodárenie s majetkom VVŠ voči ministrovi MŠVVaM SR. Ako významné a v odborných kruhoch komentované opatrenie predstavuje opätovné zavedenie limitácie reťazenia funkčných období, ktoré môže jedna osoba zastávať vo funkcii rektora. Novela č. 137/2022 Z. z. stanovuje pravidlo, že tá istá osoba môže na jednej vysokej škole vykonávať funkciu rektora najviac v 2 po sebe nasledujúcich funkčných obdobiach.

Novela č. 137/2022 Z. z. s rovnakým zámerom ako pri voľbe rektora, ponúka aj zmenu spôsobu voľby dekana. Zavádza výberové konanie na obsadenie funkcie dekana s obligatórnyim verejným vypočutím kandidátov, ktoré verejne vyhlasuje a uskutočňuje VVŠ. Zákon explicitne stanovuje aj počet a zloženie výberovej komisie. Dekan je následne v pracovnom pomere s príslušnou fakultou VVŠ, a zároveň sa zavádza nový inštitút zmluva o výkone funkcie. Táto dekanovi stanoví povinnosti vo forme kvantifikovateľných ukazovateľov nadväzujúcich na zabezpečenie kvalitatívnej úrovne výučby, vedy a výskumu na fakulte VVŠ v súlade s cieľmi proklamovanými v dlhodobom zámere VVŠ. V nadväznosti na uvedené sa dopĺňa aj nový dôvod na odvolanie dekana z funkcie, a to neplnenie merateľných ukazovateľov a cieľov dohodnutých v zmluve o výkone funkcie dekana.

Treba skonštatovať, že po 2 ročnej účinnosti novelizovaného vysokoškolského zákona sa množila kritika odbornej verejnosti aj samotných vysokých škôl k nenaplneniu jej cieľov. Smerovala najmä k neúspechu v prilákaní odborníkov zo zahraničia do radov zamestnancov VVŠ. Sťažnosti zo strany VVŠ

47. Všeobecná časť dôvodovej správy k návrhu zákona č. 137/2022 Z. z.

Nová tvár akademickej samosprávy...

zaznievali aj ku komplikovanosti procesu výberových konaní na obsadenie funkčných miest profesorov, resp. docentov.

Reakciou Vlády SR pod gesciou MŠVVaM SR bola príprava ďalšej novely vysokoškolského zákona. Táto bola prijatá ako novela č. 399/2024 Z. z. so zámerom zefektívniť riadiace procesy na VVŠ, odstrániť prietahy, neefektívnosť a komplikácie, ktoré aktuálne účinná právna úprava prináša do fungovania VVŠ. Konkrétne opatrenia spočívali v prehodnotení úpravy problematiky kompetencii akademického senátu VVŠ so zámerom zefektívniť schvaľovacie procesy v ich kolektívnych orgánoch, v skrátení lehoty na vyhlásenie voľby rektora VVŠ pred uplynutím jeho funkčného obdobia, v úprave nakladania s majetkom VVŠ a v neposlednom rade aj v zmene spôsobu obsadzovania miest vedúcich zamestnancov VVŠ.

V zmysle novely č. 399/2024 Z. z. bola akademickému senátu odňatá možnosť schvaľovať rozpočet VVŠ a táto bola presunutá do výlučnej pôsobnosti správnej rady VVŠ. Uvedený postup môže byť vnímaný ako výrazný zásah do právomocí akademickej samosprávy VVŠ s efektom posilnenia vplyvu externých subjektov vrátane MŠVVaM SR nielen na financovanie VVŠ ale aj na iné záležitosti interného chodu VVŠ.

Dovoľujeme si tiež poukázať, že v legislatívnom procese prijatia novely č. 399/2024 Z. z. bol schválený poslanecký pozmeňujúci návrh. Tento mení znenie zákona č. 131/2002 Z. z. v otázke limitácie počtu funkčných období rektora a dekana z najviac 2 po sebe nasledujúcich funkčných období na 3 funkčné obdobia. Nepovažujeme za vhodný spôsob prijatia uvedenej zmeny, ktorý prebehol bez odbornej diskusie formou poslaneckého pozmeňovacieho návrhu. Zdôrazňujeme, že minulosti k tejto téme prebehla odborná diskusia, z ktorej zaznieva skôr odmietavé stanovisko odbornej verejnosti vo vzťahu k zásahom do stanoveného počtu funkčných období akademických funkcionárov. Súčasne zastávame názor, že navrhovaná zmena nebola zo strany príslušného poslanca dostatočne odôvodnená.

Ďalej pri posudzovaní obsahu novely č. 399/2024 Z. z. prichádzame k záveru, že predkladateľ analyzovanej novely s cieľom uspokojiť vznesené praktické námietky VVŠ a odbornej verejnosti, značne upúšťa od ideí prijatých novelou č. 137/2022 Z. z.. Za markantné negatívum navrhovaného znenia považujeme absenciu snahy predkladateľa o vysvetlenie účelu a cieľa navrhovaných zmien, a zároveň chýbajúce poskytnutie garancií zabezpečujúcich uchovanie štandardu kvality vysokoškolského vzdelávania stanovených novelou akademického prostredia z roku 2022. Formulované návrhy predkladateľa evokujú postoj spochybňujúci prínos a naplnenie stanovených cieľov novely č. 137/2022 Z. z., ktorý však navrhovateľ explicitne nepomeníva. V takomto prípade nám však v sprievodnom materiáli k návrhu zmien chýbajú argumenty predkladateľa vysvetľujúce a podopierajúce navrhovanú zmenu úpravy, a tiež dôslednejšie objasnenie sledovaného zámeru.

V konečnom dôsledku musíme skonštatovať, že koncepčná zmena, by vyžadovala precíznejšie odôvodnenie a vysporiadanie sa s odklonom od nedávno prijatej legislatívy. Domnievame sa, že zo spôsobu vysporiadania sa s pripomienkami sa javí, že táto novela má predstavovať len dočasné riešenie aplikačných problémov s víziou problematiku právnej úpravy vysokoškolského prostredia riešiť koncepčne, prijatím nového zákona o vysokých školách.

Zoznam použitej literatúry

1. HENDRYCH, D. a kol.: Správni právo. Obecná časť. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 150 s. ISBN: 978-80-7400-049-2.
2. JURNÍKOVÁ, J...: Nástroje kontroly akademickej samosprávy při uskutečňování vzdělávací činnosti. In: Bratislavské právnické fórum 2023 : garancie uplatňovania právneho štátu vo verejnej správe / Viera Jakušová, Šimon Bleho, Veronika Ťažká (zost.). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2023. 94 s. ISBN 98-80-7160-701-4.

Nová tvár akademickej samosprávy...

3. KRASULOVÁ, Ž. 2024. Pracovný pomer na dobu určitú a jeho špecifiká v prípade vysokoškolských učiteľov: Pohľad na aktuálnu situáciu. In Štát a právo [online]. 2024, vol. 11, no. 1. pp. 12-24. ISSN 2644-643X
4. MÜLLER-TERPITZ, R.: Neue Leitungsstrukturen als Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit? In Wissenschaftsrecht 44 (3) (2011), s. 246, dostupné online: https://www.jura.uni-mannheim.de/media/Lehrstuehle/jura/Mueller-Terpitz/Mueller-Terpitz_WissR_2011236.pdf
5. OROSZ, L.: Základy štátovedy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Fakulta verejnej správy, 2021, s. 131, ISBN: 978-80-5740-010-3.
6. SLÁDEČEK, V: Obecní správní právo 3.aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 316 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
7. TRELLOVÁ, L. – BALOG, B.: Akademická sloboda a akademická samospráva (ako vzájomne sa podmieňujúce faktory); Justičná revue, 74, 2022, č. 3, s. 313 – 331.
8. TRELLOVÁ, L.: Je akademická samospráva predpokladom akademickej slobody? In: Budúcnosť práva – Právo budúcnosti II. Zborník príspevkov z online vedeckej konferencie, 2022. Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, s 422. ISBN: 978-80-8275-0000-6

JUDr. Žaneta Krasulová

Doktorandka na študijnom programe pracovné právo, externá forma, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia

PhD. student in PhD. programme Labour Law - External Study, The Faculty of Law of Trnava University in Trnava, Department of Labour Law and Social Security Law

Otázka proporcionality sankcie za porušenie bezhotovostných platieb podľa zákona o politických stranách a politických hnutiach

The question of proportionality of sanctions for breach of non-cash payment rules under the act on political parties and political movements

Mgr. Viliam Poništ, PhD.¹

Abstrakt: Článok sa zaoberá otázkou primeranosti sankcie vo výške dvojnásobku nesprávnej platby podľa zákona o politických stranách a politických hnutiach. Autor analyzuje historický vývoj právnej úpravy spôsobov prijímania členských príspevkov a darov, so zameraním na zavedenie povinných bezhotovostných platieb a súvisiacich sankcií. Pozornosť je venovaná aj judikatúre slovenských súdov a Súdneho dvora EÚ, najmä z pohľadu proporcionality sankcie v kontexte cieľa transparentnosti financovania politických strán. Článok kriticky hodnotí, či zákonom nastavená výška pokuty a absolútny zákaz hotovostných platieb sú v súlade s princípmi proporcionality podľa práva EÚ.

KPúčové slová: politické strany, bezhotovostná platba, sankcia, proporcionalita, právo EÚ

Summary: The article addresses the adequacy of the sanction amounting to double the incorrect payment under the Act on Political Parties and Political Movements. The author analyzes the historical development of the regulation of membership fees and donations, focusing on the introduction of mandatory non-cash payments and related sanctions. Special attention is paid to the case law of Slovak courts and the Court of Justice of the EU, particularly regarding the proportionality of sanctions in the context of the objective of transparency in political party financing. The article critically assesses whether the legally established amount of the fine and the absolute ban on cash payments comply with the principle of proportionality under EU law.

Keywords: political parties, non-cash payment, sanction, proportionality, EU law

Úvod

Je nepochybné, že demokratické štátne zriadenia a slobodný politický boj si vyžadujú aj jasné pravidlá pri financovaní volebných kampaní, či financovaní politických strán. „Financovanie politických strán predstavuje citlivý, ale mimoriadne dôležitý aspekt fungovania týchto inštitúcií v súčasných demokraciách.“² Je potom na každom zákonodarcovi, aby nastavil podmienky tak, aby sa dosiahol férový boj politických síl. Jedným zo základných pojmov (a cieľov) sa tu stala transparentnosť.

Transparentnosť vo financovaní politiky predstavuje základný pilier demokratickej spoločnosti, keďže okrem iného umožňuje občanom informovať sa rozhodovať a kontrolovať, kto a akým spôsobom získava financie pre svoju činnosť. V čase narastajúcich obáv z netransparentného ovplyvňovania politiky ekonomickými záujmami či dokonca zahraničnými mocnosťami je regulácia

finančných tokov do politiky – politickým stranám mimoriadne dôležitá. Politické strany pritom predstavujú kľúčové organizácie sprostredkujúce vôľu občanov v zastupiteľskej demokracii. Ich financovanie preto musí byť nastavené tak, aby bola zabezpečená nielen ich nezávislosť od nežiaducich vplyvov, ale aj rovnosť príležitostí v politickej súťaži. Jedným z inštitútov, ktoré podporujú transparentnosť financovania³ je aj spôsob platby darov, či členských poplatkov, ktorému sa budeme venovať. Zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej iba „Zákon o politických stranách“) upravuje práve aj danú otázku – otázku spôsobov platieb darov a členského. Zároveň aj upravuje sankcie za nedodržanie správneho spôsobu platby. Okrem toho však zákon v duchu transparentnosti vyžaduje aj zverejňovanie určitého druhu informácií, napríklad o osobách, ktoré prispeli na činnosť politickej strany a podobne.

1. Tento príspevok odráža súkromné názory autora a nemusí sa zhodovať s postojom inštitúcie, pre ktorú pracuje.
2. Rybář, M. Financovanie politických strán na Slovensku: slabiny a odporúčania na zmenu. CESI UK Policy Paper 4/2011. Bratislava: Univerzita Komenského, 2011, s. 3;
3. Pozri bod 37 rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Asan/18/2018 zo dňa 11. júna 2019;

Otázka proporcionality sankcie ...

Článok sa zameriava prioritne na zavedenú nemožnosť platby v hotovosti, pokiaľ ide o dary a členské vo vzťahu k možným sankciám hroziacim za nedodržanie upraveného spôsobu platieb, a to vo svetle práva EÚ cez prizmu judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (ďalej iba „SD EÚ“).

K prijatiu právnej úpravy

V súčasnosti platí, že politická strana môže prijať členský príspevok nad 100 eur iba prevodom z iného účtu, t. j. síce bezhotovostne,⁴ ale zároveň musí ísť o prevod z účtu na účet. Inak by strana musel takýto členský príspevok vrátiť - § 22 ods. 4 Zákona o politických stranách. Treba zdôrazniť, že Zákon o politických stranách v znení ako bol prijatý v roku 2005 nepoznal pri platení členského takýto druh obmedzenia, ale už tri roky na to bolo dané ustanovenie zmenené tak, aby členské príspevky nad 5 000 eur mohla strana prijať len bezhotovostnou platbou. Následnou novelou vykonanou zákonom č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani bola hranica pre bezhotovostné platby členského znížená na 100 eur. Takáto úprava si dala za cieľ prehodnotiť „financovanie politických strán smerom k precíznejším a transparentnejším pravidlám financovania, identifikácie poskytovateľov príspevkov a zverejňovania údajov o financovaní.“ Následne to bola novela – zákon č. 344/2018 Z. z., ktorým bola zmenená platba členského namiesto „formou bezhotovostnej platobnej operácie“ sa do Zákona o politických stranách dostalo „prevodom z iného účtu“. Táto zmena nebola v dôvodovej správe nijako zvlášť odôvodnená – išlo o zosúladenie so zákonom č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. V zásade však samotná „formulácia „prevodom z iného účtu“ znamená, že nie je prípustné prijímanie členských

príspevkov nad 100 eur vložením na účet v banke.“⁵ Členské príspevky sú limitované na 10 000 eur v kalendárnom roku, a je paradoxné, že v zásade je možné celý tento príspevok uhradiť aj v hotovosti, hoci nie naraz. Zákon o politických stranách totiž nevylučuje tú možnosť, ak „člen poskytne viacero členských príspevkov do 100 eur, hoci aj v jeden deň, pokiaľ budú potvrdené separátnymi príjmovými dokladmi.“⁶ Je otázne, či by nešlo o zneužitie práva v danej oblasti, ale v zásade teda takáto možnosť prichádza (aspoň teoreticky) do úvahy.

V prípade darov alebo iných bezodplatných plnení mohla politická strana prijať takéto plnenia v prípade, ak ich hodnota bola vyššia ako 5 000 Sk iba na základe písomnej zmluvy (§ 23 ods. 1 Zákona o politických stranách). Pričom Zákon o politických stranách v danom čase nijako neriešil spôsob platby takéhoto daru, či iného bezodplatného plnenia. Výška daru, resp. iného bezodplatného plnenia, ktorý bolo možné prijať bez písomnej zmluvy sa menila a v súčasnosti je to 1000 eur v jednom kalendárnom roku. Prvé obmedzenie pre dary platené v hotovosťou priniesol zákon č. 568/2008 Z. z., ktorý do § 24 doplnil ods. 2, ktorý umožňoval strane prijať finančný dar hotovostnou platbou od jedného darcu len jedenkrát za príslušný kalendárny rok v hodnote daru najviac 5 000 eur. Podľa dôvodovej správy mala takáto úprava - spočívajúca v určení hornej hranice pre poukázanie daru v hotovosti „zabezpečiť väčšiu transparentnosť vo financovaní strán“.⁷ Už v roku 2014 bola zavedená v danom ustanovení právna úprava, ktorá umožňuje politickej strane prijať peňažný dar, len ak bol poukázaný formou bezhotovostnej platobnej operácie. Aj tu dôvodová správa uvádza, že „úprava zabezpečí väčšiu transparentnosť financovania politických strán.“⁸ Rovnako ako v prípade platby členského,

4. Bezhotovostný prevod bol nahradený súčasnou právnou úpravou prijatím zákona č. 344/2018 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony; V zásade prichádza do úvahy aj tá možnosť, že v prípade bezhotovostného prevodu nemusí ísť iba o prevod z účtu na účet, ale iba to, že peniaze budú pripísané na účet prijímateľa, pričom odosielateľ môže poslať finančné prostriedky aj z iného ako svojho účtu, napríklad z účtu banky v prípade platby kreditnou kartou alebo iba obvyčajným vložením na účet v banke.
5. Domin, M. – Bujňák, V. Zákon o politických stranách a politických hnutiach. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2019, s. 273;
6. Tamtiež s. 273;
7. Dôvodová správa k zákonu č. 568/2008 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach;
8. Dôvodová správa k zákonu č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov;

Otázka proporcionality sankcie ...

tak aj pri finančných daroch to bol zákon č. 344/2018 Z. z., ktorým bola zmenená platba finančných darov, keď namiesto „formou bezhotovostnej platobnej operácie“ zákon stanovil „prevodom z iného účtu“.

Aplikácia sankcie za porušenie „bezhotovostného“ prevodu

Sankcia za porušenie „bezhotovostného“ prevodu je tu pomerne drakonická. V zmysle § 31 ods. 10 Zákona o politických stranách má Štátna komisia povinnosť uložiť strane pokutu v sume dvojnásobku príjmu z členského príspevku, daru alebo z iného bezodplatného plnenia, ak strana prijala členský príspevok, dar alebo iné bezodplatné plnenie v rozpore s týmto zákonom. Nie je tu teda daný žiaden priestor na správnu úvahu a uloženie primeranej sankcie, ale zo zákona je to automaticky dvojnásobok nesprávne prijatej platby za členské, dar alebo iné bezodplatné plnenie. Takto naformulovaná výška sankcie sa nemenila od prijatia zákona, iba sa menil obsah potenciálneho porušenia zákona. Prečo zákonodarca nastavil takúto výšku sankcie nie je zrejmé, hoci pri porušení iných povinností sú sankcie nastavené primeranejšie a ponechané na uvážení správneho orgánu.

V prvom rade je nutné zdôrazniť, že politická strana nevie ovplyvniť, keď sa niekto rozhodne darovať jej hotovosť, resp. vložiť hotovosť na jej účet, keďže tento účet je zverejnený. Ľahko by preto bolo možné zneužiť toto ustanovenie na účel politického boja. V prípade vloženia hotovosti na účet politickej strany by bola sankcionovaná dvojnásobkom jej sumy, čo by mohlo viesť až k tomu, že by politická strana by prišla o všetky svoje financie (pri cielenom útoku). Najvyšší súd Slovenskej republiky preto v rozsudku sp. zn. 6Asan/18/2018 zo dňa 11. júna 2019 rozhodol, že „politická strana nemôže byť sankcionovaná za samotné prijatie daru, ale až za nevrátenie daru, ktorý prijala v zákonom nedovolennej forme resp. za jeho nepoukázanie na príjmový účet štátneho rozpočtu v zákonom určenej lehote.“ S takýmto názorom môžeme iba súhlasiť. Vyplýva pritom zo samotného ustanovenia § 24 ods. 4 v spojení s § 31 ods. 10 Zákona

o politických stranách. Sankciou je možné uložiť iba v prípade plnenia prijatého „v rozpore s týmto zákonom“. A nesplnenie si povinnosti v zmysle § 24 ods. 2 a 3 Zákona o politických stranách sa považuje za prijatie daru „v rozpore s týmto zákonom“. Sú to práve ustanovenie § 24 ods. 2 a 3 Zákona o politických stranách, ktoré upravujú mechanizmus vrátenia neoprávnene prijatého daru. Keďže prijatie daru ovplyvniť nevie, vie ovplyvniť iba to, čo s takto prijatou sumou urobí. Pokiaľ bude postupovať podľa Zákona o politických stranách, tak jej žiadna sankcia nehrozí. Tento názor prebral aj Krajský súd v Bratislave v rozsudku sp. zn. 1S/163/2019 zo dňa 12. septembra 2019, ktorý konštatoval, že politická strana nemohla ovplyvniť poukázanie daru vkladom na účet, no po tom, čo jej takýto dar bol na účet bol vložený nevyvinula žiadne úsilie danú situáciu riešiť a takto poskytnutý peňažný dar si ponechala. V danej veci dokonca politická strana vedela o darcovi, keďže mala s ním podpísanú darovaciu zmluvu, a teda nič jej nebránilo v tom, aby dotknutému darcovi takto poskytnuté peňažné dary vrátila. Súd v danej veci uviedol, že „až takéto okolnosti by významne znížovali spoločenskú nebezpečnosť protiprávneho konania v prednávanej veci, a teda by nebol naplnený materiálny znak skutkovej podstaty správneho deliktu“, a teda také konanie by potom nemohlo byť označené za správny delikt.

Z rozsudku Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 6S/284/2016 zo dňa 12. októbra 2017 sa dozvedáme, že „zákonodarca v uvedenom zákonom ustanovení presne upravid spôsob určenia výšky sankcie a vylúčil možnosť správneho orgánu pri ukladaní pokuty aplikovať správnu úvahu.“ Podľa súdu pritom takto určený spôsob ukladania sankcie prihliada priamo na závažnosť konania (výšku prijatého daru v rozpore so zákonom) a zabezpečuje proporcionality uloženej sankcie, a to tým, že sa „výška pokuty odvíja úmerne od výšky prijatého daru v rozpore so zákonom a zároveň je nastavený tak, aby bola uložená sankcia citelná v majetkovej sfére politickej strany (nepríde iba o dar prijatý v rozpore so zákonom), čím sa zabezpečí aj preventívna, represívna a výchovná funkcia sankcie.“ Teda krajský súd mal za to, že takto nastavená sankcia je dokonca primeraná a správne nastavená.

Otázka proporcionality sankcie ...

Pokiaľ ide o vzťah sankcie a povinnosti vrátiť nesprávne poskytnutý dar treba konštatovať, že v zmysle § 30 ods. 10 Zákona o politických stranách je možné uložiť pokutu v sume dvojnásobku príjmu a čisto gramatickým výkladom môžeme dospieť k záveru, že je potrebné, aby politická strana mala príjem z členského príspevku, či daru. Ak by ho totiž vrátila tak neplynie žiaden príjem, a teda uloženie sankcie by neprichádzalo do úvahy. Môže to evokovať situáciu, že aj vrátenie nesprávne poukázaného plnenia po lehote zbavuje politickú stranu zodpovednosti, keďže Štátna komisia už nemá z čoho vypočítať výšku sankcie, keďže príjem už nie je žiaden. V prípade, ak by musela politická strana okrem sankcie – dvojnásobok z neoprávnene poukázaného sumy a ešte by ju musel aj vrátiť, tak by išlo o sankciu vo výške trojnásobku teoretického príjmu. A takúto sankciu zákonodarcu podľa všetkého nesledoval pri prijímaní predmetných ustanovení Zákona o politických stranách.

Iný názor však hovorí, že aj oneskorené odoslanie platby môže znamenať správny delikt. Totiž, „ak politická strana najneskôr v posledný deň lehoty zadá banke príkaz previesť peňažný dar na účet darcu alebo ak v posledný deň lehoty podá na poštovú prepravu písomné oznámenie adresované MF SR o neexistencii účtu darcu, neporušuje § 24 ods. 2, a teda správny delikt podľa § 31 ods. 11 nie je na mieste.“⁹ Teda aj „iba“ neskoré odoslanie platby by mohlo predstavovať správny delikt. Ako však konštatoval Najvyšší súd Slovenskej republiky sp. zn. 6Asan/18/2018 zo dňa 11. júna 2019 (s poukazom na rozhodnutie Krajského súdu v Brne) „konanie, ktorého formálne znaky sú označené zákonom za iný správny delikt, naplňa v bežne sa vyskytujúcich prípadoch materiálny znak iného správneho deliktu, pretože porušuje alebo ohrozuje určitý záujem spoločnosti. Z tohto záveru však nemožno dovodiť, že by k naplneniu materiálneho znaku skutkovej podstaty správneho deliktu došlo vždy, keď je naplnená formálna stránka skutkovej podstaty správneho deliktu. Pokiaľ sa k okolnostiam konania, ktoré naplňa formálne znaky skutkovej podstaty správneho

deliktu, pridružia také významné okolnosti, ktoré vylučujú, aby takým konaním bol porušený alebo ohrozený právom chránený záujem spoločnosti, nedôjde k naplneniu materiálneho znaku správneho deliktu a také konanie potom nemôže byť označené za správny delikt“. Teda pokiaľ by nebol naplnený materiálny znak správneho deliktu, t. j. politická strana si musí dar nesprávne poukázaný ponechať, inak nenaplní znaky správneho deliktu.

Aplikácia práva EÚ na Zákon o politických stranách?

V prvom rade je nutné konštatovať, že z pohľadu slovenského práva neexistuje úprava, ktorá by nejakým spôsobom zakazovala obmedzovať platby v hotovosti. Teda z pohľadu slovenského právneho poriadku je v zásade takáto úprava v poriadku. K regulácii právneho postavenia politických strán sa vyjadroval aj Ústavný súd SR, a to „v rozhodnutí PL. ÚS 3/01 kde konštatoval, že štát má možnosť regulovať právne postavenie politických strán... Úlohou práva je preto upraviť nielen ústavný, ale i zákonný rámec realizácie práva združovať sa v politických stranách a tiež rámec činnosti (postavenia) politických strán s dôrazom na to, aby neboli ohrozené také princípy demokracie, ako je pluralita, princíp väčšiny a ochrany menšín, rovnosť, prípadne konsenzus. Zákonná úprava má dbať na to, aby sa dala vykladať a používať v súlade s umožnením a ochranou slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti.“¹⁰

Ako je to však z pohľadu práva EÚ? Právo združovať sa zaručuje Charta základných práv Európskej únie (ďalej iba „Charta“), a to konkrétne v čl. 12 ods. 1 a 2, ktorý uvádza, že „každý má právo pokojne sa zhromažďovať a slobodne sa združovať s inými na všetkých úrovniach, najmä v súvislosti s politickými, odborárskymi a občianskymi otázkami, z čoho vyplýva, že každý má právo zakladať na ochranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich.“ Charta ďalej konštatuje, že

9. Domin, M. – Bujňák, V. Zákon o politických stranách a politických hnutiach. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2019, komentár k § 24 ods. 2 Systém ASPI;
10. Dôvodová správa k zákonu č. 344/2018 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov;

Otázka proporcionality sankcie ...

„politické strany na úrovni Únie prispievajú k vyjadrovaniu politickej vôle občanov Únie.“ Z pohľadu ukladania sankcií môžeme povedať, že základné práva a všeobecné zásady EÚ poskytujú účastníkom sankčného konania, dodatočný európsky „štít“ proti vnútroštátnym ustanoveniam o pokutách a ich prehnanému (alebo dokonca nezákonnému) uplatňovaní zo strany vnútroštátnych orgánov.¹¹

Môžeme teda konštatovať, že sa bude Charta aplikovať aj na Zákon o politických stranách? Charta, keďže je súčasťou primárneho práva EÚ požíva zásadu prednosti, t. j. aplikuje sa pred vnútroštátnymi predpismi, avšak je nutné poukázať na jej čl. 51, ktorý upravuje rozsah jej pôsobnosti. Vyplýva z neho, že jej ustanovenie sa aplikujú aj na členské štáty, no pri dodržaní zásady subsidiarity výlučne vtedy, ak vykonávajú právo EÚ. To neznamená nič viac a ani nič menej, že použitie Charty je viazané na predpisy, ktoré implementujú právo EÚ, čo nie je vo všeobecnosti prípad Zákona o politických stranách.

Iný prípad je však konkrétna právna úprava v rámci Zákona o politických stranách, ktorá spočíva v obmedzení platieb hotovosti. Slovensko ako člen eurozóny platí eurom, pričom je to primárne právo, ktoré za zákonné platidlo považuje eurobankovky (a sekundárne právo aj euromince). Totiž v eurozóne platí, ako konštatoval SD EÚ v rozsudku z 26. januára 2021 v spojených veciach C-422/19 a C-423/19 Johannes Dietrich a Norbert Häring proti Hessischer Rundfunk (ďalej iba „Rozsudok C-422/19 a C-423/19“), postavenie zákonného platidla nevyžaduje jeho absolútne akceptovanie, ale len principiálne akceptovanie eurobankoviek ako platobného prostriedku. Teda môžeme konštatovať, že v prvom rade obmedzenia hotovosti sú prípustné, ale tieto obmedzenia spadajú pod právo EÚ, t. j. dopadajú na ne princípy v ňom obsiahnuté. SD EÚ ďalej konštatuje, že nie je na použitie eura ako jednotnej meny a presnejšie na zachovanie účinnosti postavenia hotovosti označenej v euro ako zákonného platidla navyše ani nevyhnutné, aby normotvorca Únie vyčerpávajúcim a jednotným spôso-

bom stanovil výnimky z tejto základnej povinnosti, pokiaľ je všeobecne zaručená možnosť pre každého dlžníka, aby splnil peňažnú povinnosť platbou v hotovosti. Hoci pri darovaní nejde o vzťah dlžníka a veriteľa, ale môžeme analogicky hovoriť o platiťovi a príjemcovi platby (v prípade uzavretej darovacej zmluvy ako to vyžaduje Zákon o politických stranách sa darca zaviazal k poskytnutiu plnenia do určitej miery sa stáva dlžníkom). Pokiaľ ide o menovú politiku, do ktorej používanie eura ako zákonného platidla patrí, tak je tu daná výlučná právomoc EÚ na základe čl. 3 ods. 1 písm. c), keďže EÚ má výlučnú právomoc pri menovej politike pre členské štáty, ktorých menou je euro, čo je aj náš prípad. Ako ďalej uvádza SD EÚ v predmetnom rozsudku, vyplýva z toho, že výlučná právomoc EÚ v tejto oblasti, ale nemá vplyv na právomoc členských štátov, ktorých menou je euro, upravovať spôsoby plnenia peňažných povinností, či už verejnoprávnych alebo súkromnoprávných, najmä pokiaľ takáto právna úprava nezasahuje do zásady, podľa ktorej musí byť vo všeobecnosti možné splniť peňažnú povinnosť platbou v hotovosti. V prípade platby podľa Zákona o politických stranách však dar nie je možné splniť v hotovosti, hoci sa naň darca zaviazal v darovacej zmluve. Teda je zrejmé, že do určitej miery narážame aj na právo EÚ, pri ktorom môže byť samotné ustanovenie o zákaze hotovostných darov a členských príspevkov spochybnené. Avšak aj Súdny dvor EÚ rozlišuje možnosť zaviesť obmedzenia pre platby v hotovosti a konkretizuje podmienky, kedy je tak možné urobiť.

Primeranosť právnej úpravy bezhotovostných platieb

V prvom rade je nutné konštatovať, že v prípade, ak chce členský štát prijať právnu úpravu na úseku spôsobu platby tak by mal využiť konzultáciu s Európskou centrálnou bankou. Jedným z podstatných znakov každého orgánu EÚ je jeho zapojenie do legislatívneho procesu,¹² v prípade ECB ide

11. Miąsik, D. – Kapica, K. The Duty of National Administrative Authorities to Respect the EU's Fundamental Rights in Fining Proceedings and the Consequences Thereof. In: Białystok Legal, Studies Białostockie Studia Prawnicze 2023, vol. 28, no. 4, s. 50;
12. Bližšie: Tomášek, M., Šmejkal, V. a kol.: Smlouva o EU. Smlouva o fungování EU. Listina základních práv EU. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 969;

Otázka proporcionality sankcie ...

o povinnosť vyplývajúcu z článku 127 ods. 4 a článku 282 ods. 5 Zmluvy o fungovaní EÚ. Členské štáty sú povinné pred prijatím zákonov alebo iných právnych opatrení, ktoré spadajú do pôsobnosti ECB, predložiť jej takéto návrhy na konzultáciu. V zmysle čl. 127 ods. 4 Zmluvy o fungovaní EÚ síce platí, že ECB má byť požiadaná o konzultáciu v oblasti jej pôsobnosti, no zároveň platí aj to, že iba v medziach a za podmienok stanovených Radou v súlade s postupom podľa článku 129 ods. 4 Zmluvy o fungovaní EÚ. Rada na tento účel prijala rozhodnutie - Rozhodnutie Rady z 29. júna 1998 o poradení sa s Európskou centrálnou bankou národnými orgánmi ohľadom návrhu právnych predpisov (98/415/ES), v ktorom sa uvádza (čl. 2 ods. 1), že orgány členských štátov sa poradia s ECB o akomkoľvek návrhu právneho predpisu v rámci svojej oblasti právomoci, okrem iných aj, o záležitostiach meny a spôsoboch platby.

Oblasti právomoci sú nadefinované relatívne abstraktne a ako uvádza Baco „orgány členských štátov tak môžu mať určité ťažkosti identifikovať v rámci legislatívnych prípravných prác práve taký návrh právneho predpisu, ktorý je predmetom konzultačnej povinnosti s ECB.“¹³ Nikoho preto neprekvapí, že dané ustanovenie nebolo podrobené konzultačnej povinnosti s ECB.¹⁴ Na druhej strane treba konštatovať, že v ostatnom čase bola konzultačná povinnosť zo strany vnútroštátnych orgánov Slovenskej republiky často obchádzaná. Aj vďaka tejto praxi potom nemáme prvotnú spätnú väzbu, ktorá by sa týkala posúdenia prijímanej právnej úpravy s právom EÚ.

Každopádne bol to SD EÚ, ktorý sa už viacrát vyjadril, že určitá právna úprava obmedzujúca platby v hotovosti je prípustná, ak sleduje legitímny cieľ a je v súlade so zásadou proporcionality. Aj v Rozsudku C-422/19 a C-423/19 je najdôležitejším aspektom odôvodnenia, že SD EÚ skúmal ten-

to zákaz cez prizmu zásady proporcionality ako všeobecnej zásady práva EÚ, ktorá vyžaduje, aby bolo obmedzenie primerané sledovanému verejnému záujmu.¹⁵ Medzi tieto legitímne ciele – verejné záujmy boli zaradené napríklad boj proti daňovým únikom, či boj proti legalizácii peňazí pochádzajúcich z trestnej činnosti. Je otázne, či transparentnosť financovania politických strán je dostatočný cieľ pre prijatie absolútneho obmedzenia platieb v hotovosti. V zmysle vyššie uvedeného rozsudku SD EÚ totiž platí, že taká úprava je prípustná (obmedzenie platieb v hotovosti je prípustné) za podmienok:

- po prvé táto právna úprava nemá za cieľ ani za účinnosť vymedzenie právneho režimu týchto bankoviek ako zákonného platidla,
- po druhé právne ani fakticky nevedie k zrušeniu uvedených bankoviek najmä tým, že vo všeobecnosti zamedzí možnosti splniť peňažnú povinnosť platbou v hotovosti,
- po tretie bola prijatá s ohľadom na dôvody verejného záujmu,
- po štvrté obmedzenie platieb v hotovosti, ktoré táto právna úprava spôsobuje, je vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa verejného záujmu a
- po piate nejde nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie tohto cieľa, v tom zmysle, že existujú iné zákonné prostriedky na splnenie peňažnej povinnosti.

Na základe týchto kritérií môžeme spätne vyhodnotiť, či vôbec samotné obmedzenie platieb v hotovosti – platby darov, či členských príspevkov výlučne prevodom na účet je z hľadiska práva EÚ prijateľné. Keďže však z jednotlivých dôvodových správ nevieme získať dostatok informácií, tak len ťažko sa môžeme vyjadriť ku všetkým podmien-

13. Baco, D. Povinnosť konzultovať návrhy právnych predpisov s ECB. In: Heseková, S., Poništ, V. (eds.) 30 rokov Zákona o Národnej banke Slovenska – zborník z medzinárodnej právnickej vedeckej konferencie organizovanej Národnou bankou Slovenska a Právnickou fakultou Univerzity Komenského v Bratislave dňa 24. novembra 2022 pri príležitosti 30. výročia prijatia Zákona o Národnej banke Slovenska. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2023, s. 7;

14. Ako to vyplýva z dostupných údajov zo stránky EUR-LEX: <https://eur-lex.europa.eu/browse/institutions/bank.html?locale=sk>

15. Pozir: Martín Rodríguez, J. M. ¿PUEDE SER LA LIMITACIÓN DE PAGOS EN EFECTIVO DEL ORDENAMIENTO ESPAÑOL CONTRARIA AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA? In: CRÓNICA TRIBUTARIA, núm. 189/2023, s. 135;

Otázka proporcionality sankcie ...

kam. Každopádne daná úprava určite nemá za cieľ ani za účinok vymedzovanie právneho režimu zákonného platidla a takisto ani nevedie k zrušeniu zákonných platidiel, transparentnosť politickej súťaže však môžeme vnímať ako dôvod verejného záujmu. Otázka je, či takáto úprava je vhodná a primeraná. Minimálne o jej primeranosti môžeme mať pochybnosti. Je otázne, či zákaz platieb v hotovosti v danej oblasti nejde nad rámec toho, čo je potrebné na splnenie sledovaného cieľa a či takéto obmedzenie platieb je proporčné k sledovanému cieľu. Keďže politické strany musia zverejňovať zoznam darov a členských príspevkov do 31. marca za predchádzajúci kalendárny rok, ak ide o dar alebo členský príspevok, ktorých suma je vyššia ako dvojnásobok minimálnej mzdy zamestnanca odmeňovaného mesačnou mzdou platnej v čase ich prijatia (§ 22 ods. 5 Zákona o politických stranách). Zároveň musia pri dare vyššom ako je 1 000 eur uzatvárať darovaciu zmluvu s identifikáciou darcu (§ 23 Zákona o politických stranách). Teda na transparentnosti darov, členských príspevkov alebo iného bezodplatného plnenia si zákon naozaj zakladá a cieľ prijatej úpravy – transparentnosť sa dá evidentne dosiahnuť aj inak ako absolútnym obmedzením hotovosti. Zároveň je možné poukázať aj na tú skutočnosť, že aj v danej oblasti sa aplikuje zákon č. 394/2012 Z. z. o obmedzení platieb v hotovosti v znení neskorších predpisov, t. j. maximálna čiastka, ktorú je možné platiť v hotovosti je tu daná na 15 000 eur, pričom takáto platba, limitovaná hornou hranicou, je vnímaná ako proporcionálna.¹⁶

Primeranosť sankcií pri nedodržaní bezhotovostného prevodu

Keď vezmeme do úvahy, že je sporné, či daná právna úprava je vôbec dostatočne proporčná k sledovanému cieľu, a teda cieľ sa dá dosiahnuť aj inak ako len úplným obmedzením platieb v hotovosti je otázne aj to, či je možné na základe nej ukladať sankcie. Každopádne však spomenutý rozsudok

SD EÚ nerieši otázku sankcií, tú riešia iné rozhodnutia.

Z judikatúry SD EÚ tiež vyplýva, že správne (alebo represívne) opatrenia, ktoré umožňuje vnútroštátna právna úprava, nemôžu ísť nad rámec toho, čo je primerané a potrebné na uskutočnenie legitímnych cieľov sledovaných touto právnou úpravou (rozsudok SD EÚ zo 16. júla 2015 vo veci C-255/14, Chmielewski, bod 22 a citovaná judikatúra). Otázka je preto, či dvojnásobok nesprávne prijatej platby, napríklad vloženie hotovosti na účet namiesto prevodu je potrebné na uskutočnenie sledovaného cieľa. Ako bolo vyššie uvedené Krajský súd v Bratislave v takejto pokute videl proporcionality a nepochyboval o jej oprávnenosti. Hoci v rozsudku SD EÚ zo dňa 6. októbra 2021 vo veci C-544/19, ECOTEX BULGARIA, išlo obmedzenie vyplácanie dividend v hotovosti, tak bod 110 tohto rozsudku je možné analogicky použiť aj pre posúdenie daného prípadu - uvádza, že „konkrétne pokuta, ktorej výška by zodpovedala 100 % celkovej sumy platby uhradenej v hotovosti v rozpore s vnútroštátnou právnou úpravou, o ktorú ide vo veci samej, by išla nad rámec toho, čo je nevyhnutné na zabezpečenie splnenia povinnosti vykonávať platby prostredníctvom prevodu alebo vkladu na platobný účet.“¹⁷ Teda SD EÚ už len samotnú sankciu spočívajúcu v 100% sume, ktorá bola neoprávnene vyplatená v hotovosti, považuje za neproporčnú, t. j. nesúladnú s právom EÚ (princípom proporcionality). Navyše SD EÚ sa vyjadril aj k dvojnásobku pokuty v rozsudku SD EÚ zo dňa 31. mája 2018, vo veci C-190/17, Zheng, keď konštatoval, že „okrem toho, aj keby sa takáto pokuta vypočítala s ohľadom na priťažujúce okolnosti pod podmienkou, že spĺňajú zásadu proporcionality, skutočnosť, že jej maximálna výška môže dosiahnuť dvojnásobok sumy peňažných prostriedkov v hotovosti a že – v každom prípade ako v prejednávanej veci – pokuta môže byť stanovená na sumu, ktorá skoro zodpovedá 100 % tejto sumy, uvedená pokuta prekračuje rámec toho, čo je potrebné na zaručenie splnenia oznamovacej povinnosti.“¹⁸

16. Ako vo vzťahu k hornej hranici na platby v hotovosti uviedla ECB vo svojom stanovisku z 30. mája 2023 k zvýšeniu limitu pre platby v hotovosti (CON/2023/13): „Pokiaľ ide o proporcionality návrhu zákona, zdá sa, že prahová hodnota vo výške 15 000 EUR zavedená návrhom zákona neprekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa boja proti daňovým podvodom a únikom. „

17. Rozsudok SD EÚ zo dňa 6. októbra 2021 vo veci C-544/19, ECOTEX BULGARIA, bod 110;

18. Rozsudok SD EÚ zo dňa 31. mája 2018 vo veci C-190/17, Zheng, bod 45;

Otázka proporcionality sankcie ...

Ako sa teda ukazuje pokuta vo výške dvojnásobku platby vykonanej inak ako prevodom na účet môže byť v rozpore s právom EÚ pre jej nesúlad s princípom proporcionality. Treba sa však zamyslieť aj nad tým, že politická strana nedostane danú pokutu za to, že by prijala platbu v hotovosti, ale za to, že takúto platbu nevrátila, resp. nepripísala na účet štátu. Teda ide o porušenie nasledujúcej povinnosti, t. j. nie priamo povinnosti neprijíť platbu v hotovosti. Treba však dodať, že táto nasledujúca povinnosť nevyhnutne nadväzuje a súvisí s povinnosťou prijímať dary iba prevodom na účet, t. j. absolútnym zákazom platby v hotovosti. Samotná sankcia je vypočítavaná z takto neoprávnene poukázanej platby. Fakticky nejde o dvojnásobnú stratu politickej strany, ale o pokutu vo výške 100 % z prijatých peňazí v hotovosti, nakoľko strana previedla na účet štátu, jej poukázaný dar a navyše aj rovnakú sumu. Bez ohľadu na to, však aj 100 % pokuta je neprimeraná v zmysle uvedenej judikatúry SD EÚ.

Porovnanie

Za štandardný príklad toho, že sa sankcie za dajú nastaviť aj inak môžeme označiť sankcie upravené v zákone č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov. Tento predpis pokrýva obdobnú oblasť ako v prípade Zákona o politických stranách. Chráni transparentnosť politického boja na Slovensku. Zároveň upravuje aj spôsob platby (takisto bez konzultácie tejto otázky s ECB), a to v prípade prevodu na osobitný účet. Tento predpis vo svojich ustanoveniach upravuje výlučne bezhotovostný prevod – prevod z iného účtu v prípade vloženia finančných prostriedkov na osobitný účet, a to napríklad:

- pri financovaní volebnej kampane politickej strany vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a do Európskeho parlamentu (§3 ods. 5 tohto zákona),
- pri financovaní volebnej kampane pre voľby prezidenta Slovenskej republiky (§ 5 ods. 7 tohto zákona), či

- pri financovaní volebnej kampane kandidátmi vo voľbách do orgánov územnej samosprávy (§ 6 ods. 8 tohto zákona).

Aj samotný majiteľ osobitného účtu je povinný vkladať finančné prostriedky na svoj osobitný účet výlučne prevodom z iného účtu (§ 18 ods. 4 tohto zákona). Ak nie je preukázané, kto je darcom musia byť také dary vrátené späť na účet odosielať. Dary v hotovosti vložené na osobitný účet musí majiteľ osobitného účtu vrátiť (§ 18 ods. 2 tohto zákona).

Pri porušení týchto povinností hrozia sankcie, ale nie v priamej závislosti od sumy, ktorá bola neprávom prijatá, ale v závislosti od uváženia správneho orgánu ukladajúceho sankciu za porušenie zákona, a to napríklad:

- Ministerstvo vnútra SR môže uložiť politickej strane pokutu od 10 000 eur do 100 000 eur, ak si nesplní povinnosti podľa § 3 ods. 3 daného zákona (resp. § 18 ods. 2, 4),
- Ministerstvo vnútra SR môže uložiť kandidátovi na prezidenta pokutu od 2 000 eur do 30 000 eur, ak si nesplní povinnosť podľa § 5 ods. 7 daného zákona (resp. § 18 ods. 2, 4),
- Ministerstvo vnútra SR môže uložiť kandidátovi pokutu od 1 000 eur do 10 000 eura, ak si nesplní povinnosť podľa § 6 ods. 8 daného zákona (resp. § 18 ods. 2, 4).

Je teda zrejmé, že zákonodarca vie a môže nastaviť sankcie aj inak ako je to v prípade Zákona o politických stranách. V mnohých ohľadoch je lepšie ponechať uloženie konkrétnej sankcie na uváženie správneho orgánu. Ak má správny orgán diskrečnú právomoc pri ukladaní sankcií, čo do ich výšky (a nie je viazaný jednou pevne stanovenou výškou), tak môže zohľadniť konkrétne okolnosti každého prípadu a dosiahnuť spravodlivosť v individuálnych prípadoch a lepšie zvážiť závažnosť konania, jeho okolnosti primeranosť uloženej sankcie. Samozrejme pokiaľ je pevne určená výška sankcie, tak to v otázke jej výšky nie je nutné vykonať žiadne dokazovanie a ani rozsiahle odôvodňovanie rozhodnutia.

Uvedený zákon chrániaci obdobné hodnoty ako Zákon o politických stranách pri obdobnom

Otázka proporcionality sankcie ...

porušení (porušenie povinnosti prijímať iba bezhotovostné platby) ukazuje, že nie je nevyhnutné nastavovať sankcie pevne vo výške dvojnásobku, a to

či už členského príspevku, či daru, no napriek tomu môžu byť primerané a efektívne.

Záver

Je nevyhnutné konštatovať, že aj prevod peňazí na účet za účelom darovania (alebo platby členského príspevku) môžeme považovať za platbu a právnu úpravu, ktorá toto upravuje za legislatívu na úseku úpravy spôsobov platieb, ktorá neumožňuje iný druh platby. Neumožňuje platbu v hotovosti, t. j. obmedzuje použitie zákonného platidla v absolútnej miere.

V danom prípade ide o zákaz uskutočniť tuzemskú platbu v hotovosti, pričom sankcia spojená za porušenie povinnosti s tým súvisiacej je pevne stanovená ako dvojnásobok sumy, ktorá bola platená inak ako prevodom na účet. Musíme zdôrazniť, že sankcia nie je viazaná priamo na porušenie zákazu prijímať dary alebo členské príspevky v hotovosti, resp. inak ako prevodom na účet, ale až na následnú povinnosť vrátiť tieto peniaze alebo ich previesť na účet štátneho rozpočtu. Je však previazaná práve na prvé konanie spočívajúce v platbe, ktoré prebehla inak ako prevodom na účet, t. j. napríklad v hotovosti (a výška sankcie sa počíta práve z tejto platby). Táto nevyhnutná previazanosť potom znamená aj to, že je potrebné prihliadať na sankciu prizmou práva EÚ, ktoré vyžaduje pre danú sankciu proporcionalitu. SD EÚ pritom už skôr (v rozsudku z 31. mája 2018, vo veci C-190/17, Zheng) uviedol, že pokuta, ktorej výška by zodpovedala 100 % celkovej sumy platby uhradenej v hotovosti v rozpore s vnútroštátnou právnou úpravou, by išla nad rámec toho, čo je nevyhnutné na zabezpečenie splnenia povinnosti vykonávať platby prostredníctvom prevodu alebo vkladu na platobný účet.

Teda musíme analogicky o to viac konštatovať, že pokuta vo výške dvojnásobku toho, čo bolo zaplatené v nesúlade so Zákonom o politických stranách sa (zároveň) javí nesúladnou s právom EÚ. Hoci Zákon o politických stranách nespadá vo všeobecnosti do pôsobnosti práva EÚ, tak obmedzenie platby v hotovosti (obmedzenie zákonných platidiel daných primárnym a sekundárnym právom EÚ) už do práva EÚ spadá, a teda je potrebné dodržiavať určité princípy, t. j. aj princíp proporcionality. Práve s týmto princípom môže byť v rozpore samotná zákonom stanovená nemožnosť platby iným spôsobom ako prevodom na účet, t. j. najmä hotovosťou ako aj samotná vyššie uvedená sankcia. Je však na posúdení vnútroštátnych súdov, či sankcia je nastavená proporčne a či by sa v danom prípade nemali obrátiť na Súdny dvor Európskej únie s prejudiciálnou otázkou ohľadne samotnej úpravy a vzťahu k právu EÚ.

Zoznam použitej literatúry:

1. Baco, D. Povinnosť konzultovať návrhy právnych predpisov s ECB. In: Heseková, S., Poništ, V. (eds.) 30 rokov Zákona o Národnej banky Slovenska – zborník z medzinárodnej právnickej vedeckej konferencie organizovanej Národnou bankou Slovenska a Právnickou fakultou Univerzity Komenského v Bratislave dňa 24. novembra 2022 pri príležitosti 30. výročia prijatia Zákona o Národnej banke Slovenska. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2023, s. 4 – 15, ISBN 978-80-8043-258-4
2. Domin, M. – Bujňák, V. Zákon o politických stranách a politických hnutiach. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2019, 424 s., ISBN 978-80-571-0125-3
3. Martín Rodríguez, J. M. ¿PUEDE SER LA LIMITACIÓN DE PAGOS EN EFECTIVO DEL ORDENAMIENTO ESPAÑOL CONTRARIA AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA? In: CRÓNICA TRIBUTARIA, núm. 189/2023, s. 119 – 156, ISSN 0210-2919

Otázka proporcionality sankcie ...

4. Miąsik, D. – Kapica, K. The Duty of National Administrative Authorities to Respect the EU's Fundamental Rights in Fining Proceedings and the Consequences Thereof. In: Białystok Legal, Studies Białostockie Studia Prawnicze 2023, vol. 28, no. 4, s. 35 – 51, ISSN 1689-7404
5. Rybář, M. Financovanie politických strán na Slovensku: slabiny a odporúčania na zmenu. CESI UK Policy Paper 4/2011. Bratislava: Univerzita Komenského, 2011, 11 s. ISBN 978-80-223-3092-3
6. Tomášek, M., Šmejkal, V. a kol.: Smlouva o EU. Smlouva o fungování EU. Listina základních práv EU. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 1661 s. ISBN 978-80-7676-508-5
7. Dôvodová správa k zákonu č. 568/2008 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach
8. Dôvodová správa k zákonu č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov
9. Dôvodová správa k zákonu č. 344/2018 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov
10. Rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/163/2019 zo dňa 12. septembra 2019
11. Rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 6S/284/2016 zo dňa 12. októbra 2017
12. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Asan/18/2018 zo dňa 11. júna 2019
13. Rozsudok SD EÚ zo dňa 31. mája 2018 vo veci C-190/17, Zheng
14. Rozsudok SD EÚ z 26. januára 2021 v spojených veciach C-422/19 a C-423/19, Johannes Dietrich a Norbert Häring proti Hessischer Rundfunk
15. Rozsudok SD EÚ zo dňa 6. októbra 2021 vo veci C-544/19, ECOTEX BULGARIA
16. Stanovisko ECB z 30. mája 2023 k zvýšeniu limitu pre platby v hotovosti (CON/2023/13)
17. Zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov
18. Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov

Mgr. Viliam Poništ, PhD.

Právny expert platidiel, Národná banka Slovenska

Legal expert on payment instruments, National Bank of Slovakia

Novela zákona o kybernetickej bezpečnosti

Mgr. Martin Beer

Novelou zákona o kybernetickej bezpečnosti,¹ účinnou od 1. januára 2025, sa do právneho poriadku Slovenskej republiky transponuje tzv. **smernica NIS 2**.² Novela zákona o kybernetickej bezpečnosti **modernizuje existujúcu právnu úpravu** s cieľom **zvýšenia celkovej úrovne kybernetickej bezpečnosti na národnej úrovni** a zníženia rizík, ktoré prichádzajú s rýchlym technologickým vývojom a digitalizáciou.³

Najvýznamnejšie zmeny, ktoré novela prináša:

- rozšírenie okruhu povinných subjektov
- terminologické zmeny
- úprava hlásenia závažných kybernetických bezpečnostných incidentov
- koordinované zverejňovanie zraniteľností
- zmeny v oblasti auditu kybernetickej bezpečnosti

Rozšírenie okruhu povinných subjektov

Najvýraznejšou zmenou, ku ktorej došlo novelou zákona o kybernetickej bezpečnosti, je **zmena prístupu k identifikácii povinných subjektov, tzv. prevádzkovateľov základnej služby**. Zmenila sa definícia prevádzkovateľa základnej služby - po novom ide o v § 17 zákona o kybernetickej bezpečnosti taxatívne vymenované subjekty, ktoré sú zapisované do registra prevádzkovateľov základnej služby.

Pre Kanceláriu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ktorá bola podľa zákona o kybernetickej bezpečnosti v znení účinnom do 31. decembra 2024 prevádzkovateľom základnej služby) je **podstatné, že od 1. januára 2025 sa považuje za prevádzkovateľa kritickej základnej**

služby s odkazom na § 34b ods. 1 zákona o kybernetickej bezpečnosti.

Terminologické zmeny

Zákonodarca prevzal viaceré definície zo smernice NIS 2. Okrem **zmien niektorých pôvodných definícií** zároveň v zákone o kybernetickej bezpečnosti pribudli **nové pojmy** ako napríklad:

- **významná kybernetická hrozba**
- **kybernetická kríza**
- **udalosť odvrátená v poslednej chvíli**
- **zraniteľnosť**
- **významné systémové riziko**

Kompletný výpočet a definícia jednotlivých pojmov je pritom nad rámec rozsahu a účelu tohto newslettera.

Úprava hlásenia závažných kybernetických bezpečnostných incidentov

Novela zákona o kybernetickej bezpečnosti v **§ 24 zavádza podrobnejšiu úpravu hlásenia závažných kybernetických bezpečnostných incidentov (i/), významných kybernetických hrozieb (ii/), udalostí odvrátených v poslednej chvíli, ktoré mohli spôsobiť závažný kybernetický bezpečnostný incident (iii/), či zraniteľností prevádzkovaných verejne dostupných sietí a informačných systémov, ktoré podľa dostupných informácií a technických znalostí môžu byť zneužitá na spôsobenie závažného kybernetického bezpečnostného incidentu, ak prevádzkovateľ základnej služby nemohol v primeranom čase prijať opatrenia na ich odstránenie alebo zníženie rizika (iv/).**

1. Zákon č. 366/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.
2. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2555 zo 14. decembra 2022 o opatreniach na zabezpečenie vysokej spoločnej úrovne kybernetickej bezpečnosti v Únii, ktorou sa mení nariadenie (EÚ) č. 910/2014 a smernica (EÚ) 2018/1972 a zrušuje smernica (EÚ) 2016/1148 (smernica NIS 2).
3. Dôvodová správa k zákonu č. 366/2024 Z. z.

Novela zákona o kybernetickej bezpečnosti

Prevádzkovateľ základnej služby je povinný hlásiť závažný kybernetický bezpečnostný incident Národnému bezpečnostnému úradu (ďalej len „NBÚ“) prostredníctvom jednotného informačného systému kybernetickej bezpečnosti bez zbytočného odkladu, najneskôr však do 24 hodín od jeho zistenia sa hlási včasné varovanie, v ktorom sa uvádza najmä, či závažný kybernetický bezpečnostný incident mohol byť spôsobený protiprávnym konaním, alebo či môže mať cezhraničný vplyv.

Najneskôr do 72 hodín od jeho zistenia sa hlási **oznámenie o závažnom kybernetickom bezpečnostnom incidente** (ďalej len „oznámenie“), v ktorom sa aktualizujú a dopĺňajú informácie z včasného varovania, najmä sa uvádza prvotné posúdenie kybernetického bezpečnostného incidentu, jeho závažnosti a následkov.

Najneskôr jeden mesiac po nahlásení oznámenia sa hlási záverečná správa, ktorá obsahuje najmä podrobný opis závažného kybernetického bezpečnostného incidentu vrátane jeho závažnosti a následkov, druh kybernetickej hrozby alebo hlavnú príčinu, ktorá pravdepodobne kybernetický bezpečnostný incident spôsobila, zavedené a prebiehajúce opatrenia a cezhraničný vplyv, ak existuje.

Koordinované zverejňovanie zraniteľností

Novelou zákona o kybernetickej bezpečnosti došlo aj k zmenám ohľadne vyhľadávania a zverejňovania nájdených zraniteľností. NBÚ prostredníctvom národnej jednotky CSIRT plní úlohu koordinátora vo veciach komunikácie o zistených alebo nahlásených zraniteľnostiach medzi prevádzkovateľom základnej služby, výrobcom alebo dodávateľom produktu IKT alebo služby. Národná jednotka CSIRT ďalej riadi oznamovanie a zverejňovanie zraniteľností, pričom jej úlohou je zabezpečenie možnosti oznámiť zraniteľnosť aj prostredníctvom jednotného informačného systému. V neposlednom rade NBÚ prostredníctvom národnej jednotky CSIRT vykonáva neinvazívne zisťovanie a hodnotenie zraniteľností verejne prístupných sietí a informačných systémov v kybernetickom priestore Slovenskej republiky.

Zmeny v oblasti auditu kybernetickej bezpečnosti

V rámci rozoberanej novely zákona o kybernetickej bezpečnosti došlo aj k významnej zmene v oblasti vykonávania auditu kybernetickej bezpečnosti. Zákonodarcu **zmenil rozsah povinností pre prevádzkovateľov základnej služby, ktorí nie sú prevádzkovateľmi kritickej základnej služby**. Títo prevádzkovatelia si môžu **zabezpečiť splnenie povinnosti vykonať audit kybernetickej bezpečnosti aj samohodnotením** prostredníctvom jednotného informačného systému kybernetickej bezpečnosti. V zmysle § 29 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti takéto samohodnotenie vykonáva manažér kybernetickej bezpečnosti. Aj takýto prevádzkovateľ základnej služby je však povinný podrobiť sa auditu kybernetickej bezpečnosti do piatich rokov odo dňa zaradenia do registra prevádzkovateľov základnej služby a následne v periodicite určenej všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným NBÚ.

Mgr. Martin Beer

Analytik Oddelenia analytických činností Kancelárie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

Legal Analyst of the Analytical Department of the Office of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic

Veľký senát Najvyššieho správneho súdu SR: Rozhodnutia kompetenčného senátu majú precedenčnú záväznosť i vo vzťahu k rozhodovacej činnosti veľkého senátu

Mgr. Michaela Žbodák

I. Rozhodnutím kompetenčného senátu nie sú viazané len sudy, ktoré sa dostali do procesného dotyku so spornou otázkou (t. j. sudy prejednávajúce konkrétnu spornú vec, ktoré sa stali sporovými stranami pred kompetenčným senátom), ale všetky sudy, ktorým je alebo v budúcnosti bude na prejednanie a rozhodnutie predložená totožná sporná kompetenčná otázka.

II. Právny názor vyslovený v rozhodnutí kompetenčného senátu by sa nemal „prelamovať“, ale ani „potvrdzovať“ rozhodnutím veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu v rámci posudzovania predbežnej otázky. Rozhodnutia kompetenčného senátu a veľkého senátu majú obdobný charakter, čo znamená, že ak určitá právna otázka bola už posúdená kompetenčným senátom vo vzťahu k právomoci súdu, nie je (aj pri naplnení dôvodov daných v § 22 ods. 1 SSP) nevyhnutné ju predložiť na rozhodnutie veľkému senátu.

III. Veľký senát sa nepovažuje za subjekt, ktorý by bol zákonodarcom zamýšľaný alternovať, dopĺňať či revidovať rozhodnutia a v nich obsiahnuté právne názory kompetenčného senátu, ak sporná otázka nevybočuje z definičného rámca kompetenčného sporu.

Dňa 30. apríla 2025 Veľký senát Najvyššieho správneho súdu SR vrátil uznesením 19SVs/5/2024 vec senátu 8S Najvyššieho správneho súdu SR a vyjadril sa k otázke záväznosti rozhodnutia kompetenčného senátu pre veľký senát.

V danej veci sa veľký senát zaoberal otázkou, či, ak o určitej spornej otázke vzniknutej v rámci kompetenčného sporu medzi civilným a správnym súdom v inom konaní, už meritórne rozhodol kompetenčný senát, je nevyhnutné, resp. možné, aby k rovnakej otázke zaujal meritórne stanovisko aj veľký senát, a to najmä v kontexte § 18 ods. 4 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej ako „SSP“), ktorý ustanovuje záväznosť rozhodnutia kompetenčného senátu pre sudy. Podstatnou otázkou teda bolo, či toto ustanovenie SSP hovorí o záväznosti inter partes alebo o precedenčnej záväznosti pro futuro a in generalia, teda aj pre akékoľvek sudy, ktoré by sa pri výkone svojej právomoci stretli s rovnakou spornou otázkou.

S odkazom na slovenskú judikatúru a jurisprudenciu, veľký senát konštatoval, že záväznosť súdnych rozhodnutí najvyšších súdov možno typovo rozdeliť na dve kategórie, a to na precedenčnú (judikatórnu) záväznosť a kasačnú (inštančnú) zá-

väznosť.

Na precedenčnú (judikatórnu) záväznosť rozhodnutí najvyšších súdov v slovenskom právnom poriadku síce nemožno nazerať ako na precedenčnú záväznosť precedensu v anglo-americkom právnom systéme, ale aj tak majú tieto rozhodnutia postavenie východiska pre rozhodovanie nižších súdov v Slovenskej republike v skutkovo a právne rovnakých alebo obdobných veciach. Odklon nižšieho súdu od precedenčnej záväznosti je možná, ak nižší súd reflektuje závery vyššieho súdu a svoj právny odklon náležitý objasní.

Kasačná (inštančná) záväznosť tiež nie je absolútna, ale „pre konanie po zrušení rozhodnutia dovolacím alebo kasačným súdom platí normatívne ustanovená zásada viazanosti a podriadenosti nižšieho súdu právnym názorom vysloveným dovolacím alebo kasačným súdom.“ K jej prekonaniu môže dôjsť len v normatívne alebo judikátorne ustanovených prípadoch, a nie len na základe vlastného uváženia nižšieho súdu. Záväznosť rozhodovania veľkého senátu a aj kasačného senátu v sebe kombinuje prvky oboch typov týchto záväzností.

Po porovnaní relevantnej právnej úpravy týkajúcej sa kompetenčného senátu na jednej strane a veľkého senátu na strane druhej, dospel veľký se-

VS NSS SR: Rozhodnutia kompetenčného senátu ...

nát k záveru, že nie je daný rozdiel medzi ich precedenčnými záväznosťami.

Podľa veľkého senátu, tak v prípade úmyslu Najvyššieho súdu alebo Najvyššieho správneho súdu odchyliť sa od právneho názoru kompetenčného senátu, by mala byť vec postúpená na rozhodnutie kompetenčnému senátu a aplikoval by sa rovnaký postup ako pri veľkom senáte. Uvedené tvrdenie oprel veľký senát o ideu materiálneho právneho štátu, ktorá spočíva aj v stabilite rozhodovacej činnosti orgánov aplikácie práva, predvídateľnosti práva a v princípe právnej istoty, ktorý je vyjadrený v legislatíve a aj v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR.

Cez naratív princípu právnej istoty je potrebné nazerať aj na vyššie zmienený § 18 ods. 4 SSP, a to tak, že rozhodnutie kompetenčného senátu je záväzné pre všetky sudy, ktoré v súčasnosti alebo v budúcnosti budú prejednávať a rozhodovať totožnú spornú kompetenčnú otázku. Nerešpektovanie tejto skutočnosti by podrývalo primárny zmysel kompetenčného senátu, ktorým je riešenie a eliminovanie sporných otázok o právomoci a kompetenciách v rámci všeobecnej sústavy súdov.

Rozhodnutia kompetenčného senátu sú záväzné aj pre veľký senát, a to s ohľadom na jeho inštitucionálne ukotvenie, spôsob kreácie a zloženie. Kompetenčný senát zároveň svoju pôsobnosť vykonáva v rámci civilného súdneho konania a aj v správnom súdnom konaní. S ohľadom na princíp právnej istoty a predvídateľnosť práva by sa teda právny názor kompetenčného senátu nemal „prelamovať“ ani „potvrdzovať“ rozhodnutím veľkého senátu. Kompetenčný senát a veľký senát sú v rámci súdnej kultúry a právnej praxe partnermi a z ničoho nevyplýva, že by veľký senát mal „... *alternovať, dopĺňať či revidovať rozhodnutia a v nich obsiahnuté právne názory kompetenčného senátu, ak sporná otázka nevybočuje z definičného rámca kompetenčného sporu.*“

Vo svojom rozhodnutí sa veľký senát poukázal aj na nález Ústavného súdu ČR IV. ÚS 1743/10 z 23. novembra 2011. V tomto náleze sa riešila otázka záväznosti rozhodnutí zvláštneho senátu podľa zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodovaní některých kompetenčních sporů, ktorý je obdob-

ný slovenskému kompetenčnému senátu v zmysle SSP a CSP. Tento senát rozhoduje aj tie spory o právomoc, ktoré vzniknú medzi civilnými a správnymi súdmi. Z dikcie zákona vyplýva, že rozhodnutia zvláštneho senátu sú záväzné *inter partes* a aj *erga omnes*, teda ich precedenčná záväznosť sa týka nie len účastníkov konania, v rámci ktorého spor vznikol, ale aj všetkých podobných prípadov. Právne účinky rozhodnutí zvláštneho senátu prirovnal český ústavný súd k svojim rozhodnutiam v konaniach o sporoch o rozsah kompetencií štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy v zmysle osobitného predpisu.

Podľa Ústavného súdu ČR by opačný názor, teda názor, podľa ktorého by mali rozhodnutia zvláštneho senátu účinky len *inter partes*, by viedol k absurdným dôsledkom, chaosu, neprimeranému predlžovaniu súdnych konaní a ohrozeniu princípu právnej istoty.

Veľký senát Najvyššieho správneho súdu SR, podobne ako Ústavný súd ČR pri zvláštnom senáte, vyjadril precedenčnú záväznosť rozhodnutia kompetenčného senátu s ohľadom na princíp právnej istoty a predvídateľnosť práva. Veľký senát a kompetenčný senát sú „v rámci súdnej kultúry, partnermi a nie sú vo vzťahu vzájomnej nadriadenosti, či podriadenosti.“

Mgr. Michaela Žbodák

Analytička Oddelenia analytických činností Kancelárie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

Legal Analyst of the Analytical Department of the Office of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic

VYDAVATEĽ:

**Kancelária Najvyššieho správneho
súdu Slovenskej republiky**

Trenčianska 56/A

821 09 BRATISLAVA 3

IČO: 53857097

DIČ: 2121511700

ISSN 2730-0722

Evidenčné číslo: EV 369/25/EPP

Web: nssud.sk